

# DIPLOMADO SUPERIOR SOBRE PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

## Unidad de Estudio I: Periodismo de Investigación

### Docentes:

*Prof. Fabián Medina Sánchez*  
*Prof. Luis Galeano*  
*Prof. Anne Pérez Rivera*  
*Prof. Nelson Rodríguez Navarrete*  
*Prof. Digna Bendaña*  
*Prof. Xiomara Laguna Oliva*  
*Prof. José Inocente Rodríguez*



UCA



VI edición Febrero - Julio 2010

15-11-12  
Comunicada a  
Donado por FHC  
2012103652  
Reg

## **Facultad de Humanidades y Comunicación**

**Decana: Msc. Iris Prado**

**Director Depto. Comunicación:**

**Lic. Gonzalo Norori Gómez**

**[norori@ns.uca.edu.ni](mailto:norori@ns.uca.edu.ni)**

**Coordinadora de Postgrados y Formación Continua:**

**Msc. Martha Violeta Trujillo**

**[mviolata@ns.uca.edu.ni](mailto:mviolata@ns.uca.edu.ni)**

**Coordinadora de Proyectos Depto. CC. de la Comunicación**

**Lic. Xiomara Laguna Oliva**

**[coord.proyecto@ns.uca.edu.ni](mailto:coord.proyecto@ns.uca.edu.ni)**

**Coordinador Diplomado Superior sobre Periodismo de Investigación**

**Licenciado Balford A. Vargas**

**[balfordcomunicaciones@gmail.com](mailto:balfordcomunicaciones@gmail.com)**

**Universidad Centroamericana - Managua**

**Teléfonos: 2278 3923 y 2278 3940 exts. 1289 y 1325**



# DIPLOMADO SUPERIOR SOBRE PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

## Unidad de Estudio I: Periodismo de Investigación

### Docentes:

*Prof. Fabián Medina Sánchez*  
*Prof. Luis Galeano*  
*Prof. Anne Pérez Rivera*  
*Prof. Nelson Rodríguez Navarrete*  
*Prof. Digna Bendaña*  
*Prof. Xiomara Laguna Oliva*  
*Prof. José Inocente Rodríguez*



- 1- PERIODISMO-INVESTIGACIONES
- 2- GOBIERNO LOCAL- INVESTIGACIONES
- 3- PERIODISMO-POR TELEVISION-INVESTIGACIONES
- 4- CAMPAÑA ELECTORAL

1-t.



070-4072

P-44521

## INDICE

1. Periodismo de investigación y democracia en América latina 1  
*Profesor: Fabián Medina Sánchez*
2. Cómo elaborar y presentar una investigación periodística para prensa escrita 47  
*Profesor: Luis Galeano*
3. Cómo investigar un gobierno local 99  
*Profesora: Anne Pérez Rivera*
4. Cómo elaborar y presentar una investigación periodística para radio 209  
*Profesor: Nelson Rodríguez Navarrete*
5. Cómo elaborar y presentar una investigación periodística para televisión 245  
*Profesora: Digana Bendaña*
6. Periodismo y campañas electorales 259  
*Profesora: Xiomara Laguna Oliva*
7. Interpretación de datos estadísticos, encuestas, gráficos e informes 363  
*Profesor: José Inocente Rodríguez*







# Periodismo de Investigación y Democracia en América Latina

*Profesor: Fabián Medina Sánchez*





# Hacia el Periodismo de Investigación

Yuliana Andrea Díaz

Jeniffer Castillo

## DERECHO A LA INFORMACIÓN

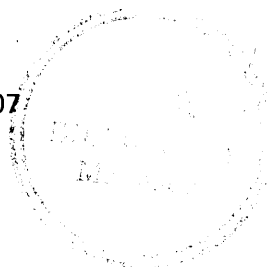
Todos los derechos que dispone La constitución están hechos con el fin de contribuir a la creación de riquezas y satisfacción de las necesidades del país y sus habitantes, y evitar, cualquier forma de discriminación y subordinación, pues todas las personas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos (Arto 5, 23, 27).

El derecho a la vida resulta ser el más importante y por lo tanto inviolable, a tal punto que en el Arto 24 dice que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común. Pero si se habla de vida, ¿a qué clase de vida se refiere la constitución?

A una vida, según el Arto. 25 y 66 con derechos fundamentales como:

1. Libertad individual: En el Arto. 29 este derecho se amplía y se refiere a la libertad de conciencia, de pensamiento y de profesar o no una religión. El Arto. 30, habla de que todo nicaragüense puede expresar libremente su pensamiento en público o en privado, individual o colectivamente, en forma oral, escrita o por cualquier otro medio.
2. Seguridad: Toda persona tiene derecho a su vida privada y la de su familia y a la inviolabilidad de su domicilio correspondencia y sus comunicaciones (Arto. 26). La ley permite acceder a la privacidad solo cuando sea indispensable para esclarecer asuntos sometidos a los tribunales de justicia o por motivos fiscales.
3. Reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica: Es decir, que tiene derecho a ser respetada y a cuidar su honra y reputación, como lo dice el Arto. 26.
4. Informar y ser informado: En el Arto. 66 Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección. Pero aclara en el Arto. 67 que informar, es una responsabilidad social y se debe ejercer con estricto respeto a los principios establecidos en la Constitución, es decir, que no ofendan la moral ni la buena educación, ni incite a la violación de las leyes.

La Ley 621, Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada el 16 de Mayo del 2007



dice en el Arto. 1, Que su finalidad es normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, a excepción de la información privada en poder del Estado que no será considerada de libre acceso público.

Por lo tanto, toda persona sin discriminación alguna, tiene derecho a solicitar y recibir datos, registros y todo tipo de información pública en forma completa, adecuada y oportuna de parte de todas las entidades sometidas al imperio de la presente Ley, salvo las excepciones previstas como información reservada.

Información Pública Reservada, es aquella, que pone en riesgo la seguridad de la integridad territorial del Estado y/o la defensa de la Soberanía Nacional, las relaciones internacionales, los litigios ante Tribunales Internacionales o la estrategia de negociación de acuerdos comerciales o convenios de integración. También es la que es de sigilo bancario, secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado y, toda información que por disposición o normas expresas del Derecho Internacional que en materia de defensa colectiva y seguridad ciudadana, el Estado Nicaragüense esté obligado a proteger.( Ley 621, Arto. 15)

Entonces, el uso responsable de la información pública consiste en su manejo completo, integral y veraz. La información relativa a la gestión pública y al manejo de los recursos públicos que se confía, debe promover la participación ciudadana, exponiéndose y sometándose al escrutinio de los ciudadanos.

Según el Arto. 26 y 27 los interesados ejercerán su derecho de solicitud de acceso a la información pública, ante la entidad que la posea de forma verbal, escrita o por medio electrónico. La solicitud de acceso a la información pública, deberá contener los datos como el nombre de la autoridad a quien se solicita la información, el nombre, apellidos, generales de ley y domicilio del solicitante, cualquier tipo de identificación, la descripción clara y precisa de la información solicitada y la dirección Postal o correo electrónico señalado para recibir la información o notificaciones. ¿Se cumple esto?

Así un periodista presente solicitudes y llene los requisitos y no atente contra la dignidad humana, no dejará de ser llamado "metido" debido a que por fuerza mayor le toca rebuscar la información e ir en contra de la corriente por aquellos que dicen no tener tiempo, que callan más de la cuenta y aun peor, que lo persiguen y amenazan por decir la verdad.

A su vez es cierto que a algunos periodistas les ha faltado ética en su profesión y han



pasado por encima de los derechos de las personas que nada tienen que ver con los bienes públicos. El mal uso de la información se da lamentablemente por el afán de obtener la primicia y vender.

Por eso el Código Penal de la República de Nicaragua, con el afán de proteger los derechos esenciales de los ciudadanos, dice en el Arto. 194, que los responsables de los delitos de injuria o calumnia podrán librarse de la pena si se retractaren expresamente, a satisfacción del ofendido, en la contestación de la demanda o en el curso del juicio. Pero además estará obligado a enterar la multa, bajo pena de la suspensión inmediata del medio de publicidad por el que lo hubiere divulgado, hasta tanto no haga efectiva la multa.

En el Arto. 206 dice que en los casos delitos de violación, corrupción, proxenetismo o rufianería, trata de personas y abusos deshonestos, cuando las víctimas sean menores de dieciséis años, el proceso deberá tramitarse en privado cuando así lo solicite la parte ofendida; y, en consecuencia, la prensa y el público no tendrán acceso al mismo, y en la fase de jurados las víctimas de estos delitos comparecerán en audiencia privada si son requeridos por este tribunal.

En el Arto. 248 afirma que, el funcionario público, agente de la autoridad, fotógrafo o periodista que penetrare en un domicilio ajeno sin permiso de moradores o sin las formalidades prescritas por las leyes, comete el delito de allanamiento de morada y sufrirá la pena de seis meses a dos años de arresto inmutable y multa de cincuenta a veinticinco mil córdobas.

Por eso es necesario que los medios de comunicación social públicos, corporativos y privados, como dice el Arto. 68, estén al servicio de los intereses nacionales. Si su finalidad es contribuir al conocimiento transparente de la realidad nacional y al bienestar de los ciudadanos, no tienen por qué ser censurados.

## HACIA EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

### **1. Concepto de denunciología**

La denunciología es considerada como la principal enemiga del periodismo de investigación. Gerardo Reyes (1996) dice que la denunciología es el mal periodismo de investigación, y afirma, que el periodista que se dedica a la denuncia se convierte en el eco de los gritos acosadores.

Denuncia según Cortes Domínguez consiste en publicar una información proporcionada por alguien, filtrada por alguna institución, escuchada subrepticamente, u obtenida por cualquier vía, no comprueba los hechos y no toma en cuenta la parte aludida.

Estas denuncias por lo general se originan de acusaciones apresuradas que se sectores de la sociedad en conflicto, expresan a los medios de comunicación. Lo grave del asunto es que los periodistas no se preocupan por confirmar o explicar los hechos que son objeto de disputa. Más bien lo que demuestran es el deseo de ser el centro de atracción con noticias disfrazadas de verdad. La verdad debe ser una verdad sustentada (Reyes, 1996: 37)

## **2. Concepto de Periodismo de Profundidad**

Gerardo Reyes afirma que:

- La reportería de profundidad parte del principio de que cada equivocación y cada acierto tienen una larga historia, que hay crisis sociales que merecen un diagnóstico sosegado donde el lector pueda encontrar una explicación a las expresiones actuales de esa crisis. Si el periodismo investigativo se concentra en responder a la pregunta quién y cuándo lo hizo, el de profundidad busca porqué (Pág. 30).

El periodismo de profundidad a diferencia del periodismo de investigación busca en el conjunto de los sucesos la noticia o información, mientras que el periodismo de investigación encuentra en cada detalle, información que le es muy útil para fortalecer la noticia.

## **3. Concepto de periodismo de investigación**

En la investigación la exactitud debe ser un sacramento (Rodríguez, 1994:28) por eso la importancia de analizar cada detalle cuidadosamente y como dice Cortés (1999) “llegar hasta las raíces de los hechos, comprobándolos mediante documentación y de fuentes vivas”.

Robert W. Greene y Gerardo Reyes lo definen así:

Es la reportería que se realiza a través de la iniciativa y el trabajo del periodista, sobre asuntos de importancia que algunas personas u organizaciones desean mantener en secreto. Los tres elementos básicos son:

- 1) la investigación es el trabajo del reportero, no un informe de una investigación hecha por alguien más.
- 2) el tema de la investigación debe tratar sobre algo de razonable importancia (impacto) para el lector o televidente.
- 3) Los involucrados se empeñan en esconder esa información del público.

El periodista y escritor Juan Faundes M (2001), dice en el artículo: Ética y contexto del Periodismo de Investigación, publicado en la página web, sala de Prensa, que el objeto del periodismo de investigación, es la *información oculta, reservada, secreta*, y sus fuentes, aquellas que están *cerradas*. Estas últimas características (información oculta

y fuentes cerradas) diferencian al Periodismo de Investigación de cualquier otro tipo de formas periodísticas.

#### **4. Perfil del periodista investigador**

Aunque es difícil encontrarse con un periodista de investigación nato. Periodistas como Pepe Rodríguez, Montserrat Quesada y Gerardo Reyes, dedicados a la investigación, han tratado de definir las cualidades, actitudes y capacidades que debe tener o desarrollar un periodista investigador. Sin olvidar, que por regla general, todo periodista debería ser investigador.

Según estos especialistas en el tema y por la naturaleza de su oficio, el periodista investigador debe tener la disposición de trabajar mucho y la entereza suficiente para desarrollar un método adecuado al tema objeto de estudio.

Mientras que el periodista tradicional asume con su trabajo el rol del transmisor de la noticia, en el sentido de ser el creador del texto periodístico que informa sobre hechos de actualidad a partir de un lenguaje y una estructura de precisos, el periodista investigador es virtualmente el creador de la información o, en una expresión sinónima, el investigador de esa misma información. Esta diferencia de roles parte de la distinción fundamental entre los conceptos información y noticia (Quesada, 1987:26).

Según Gerardo Reyes (1996) El mérito del reportero diario consiste en tener olfato para buscar un ángulo novedoso de la noticia; poner en contexto los hechos; contar con un buen directorio de fuentes; permanecer bien informado y actuar con prontitud. Por su parte, el reportero investigador trabaja en asuntos controvertidos, que no necesariamente tienen actualidad noticiosa y que casi siempre alguien no quiere que se ventilen. Así, la diferencia entre ambos productos está determinada por dos factores: tiempo y profundidad.

Como generador de la información, un investigador tiene que ser un enamorado de su trabajo, mantener todos sus sentidos atentos a cada acontecimiento, desarrollar la capacidad de iniciativa y astucia, armarse de valentía, tenacidad y perseverancia para introducirse en el mundo de lo secreto.

También debe ser capaz de liberarse de sus prejuicios para lograr la neutralidad e imparcialidad que le permita investigar cualquier hecho, revestirse de paciencia, prudencia y ética profesional, con el fin de que este lo suficientemente convencido de que su publicación es completa y exacta.

Pepe Rodríguez (1994), resume estas cualidades en aspectos que según él, pueden ser muy útiles y deseables en un periodista investigador. Estos son: tener buenos dotes de observación, retentiva, memoria visual, capacidad de planificación y previsión, dotes de improvisación, discreción y tener los más amplios conocimientos posibles del mayor número posible de campos científicos, artísticos laborales o sociales en general.

No se trata entonces, de que el periodista de actualidad no deba poseer estas cualidades. Lo que se quiere resaltar es la necesidad de que el periodista de investigación desarrolle un conjunto de capacidades que le permitan construir una investigación profunda, clara y fundamentada en la verdad de los hechos.

Gerardo Reyes (1998) propone que el periodista investigador debe poseer las siguientes cualidades y preparación profesional:

- a. Estar familiarizado con la estructura del Estado y conocer la naturaleza jurídica de las diversas entidades del gobierno.
- b. Estar familiarizado con el marco legal del tema que está trabajando.
- c. Tener conocimiento de los antecedentes históricos de los grandes escándalos de corrupción que han sacudido a su país.
- d. Estar al tanto de los estudios hechos por fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, conocidas también como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sobre derechos humanos, crisis y tendencias sociales.
- e. Tener idea de la legislación penal, especialmente en lo que se refiere a delitos contra la administración pública.
- f. Saber cómo funciona la economía de su país; los sectores informales, las economías subterráneas, la inversión extranjera.
- g. Debe dominar las normas de derecho de acceso a los documentos públicos y estar al día en la jurisprudencia y en los conceptos relacionados con el tema.
- h. Debe saber cómo funciona el Congreso, el trámite de las leyes y tener una comprensión general de las leyes del presupuesto.
- i. Más allá de los conocimientos científicos o técnicos, el periodista debe tener una firme convicción de lo que es justo y honesto.

## 5. Proceso de Investigación

El trabajo del periodista investigador debe apoyarse en un pilar fundamental e ineludible: la documentación entendida como el estudio profundo de los antecedentes que conforman los hechos que se denuncian (Quesada 1987:65)

Para poder descubrir pistas, hechos y acciones concretas de la realidad que nos lleven al objetivo de la investigación, es necesario seguir un proceso que como dice Rodríguez (1994) va desde un rumor hasta la publicación de un hecho probado.

### *En busca de los Hechos*

Para detectar el grado de credibilidad y noticia los hechos hay que analizar el rumor base con lógica y conocimientos previos, para luego preparar y definir el campo de investigación.

El periodista investigador Pepe Rodríguez lo estructura de una forma muy ordenada y detallada, de su propuesta deducimos esta parte conceptual:

Vivir deja recuerdos

No hay nada oculto bajo el cielo que no llegue a descubrirse. Esta premisa de la biblia da por hecho que toda acción del ser humano por muy secreta que se realice puede ser detectable, si se dan una serie de procesos comunicativos apropiados que lo aproximen hasta el periodista.

Dentro del proceso comunicador pueden diferenciarse tres niveles:

1. *El público*: Es la información que puede ser notoria.
2. *El privado*: Es la comunicación particular sin intención de ser publicada aunque no se prohíba hacerlo, que exige respetar reglas de anonimato e intimidad.
3. *El reservado*: Es la información estrictamente confidencial que exige mantenerse oculta.

Estos tres niveles básicos conforman diversos canales informativos:



1. *Públicos*: En donde se indaga a través de información institucional, publicaciones de interés general, especializadas o técnicas y, actos públicos.
2. *Privados*: La búsqueda de datos se da en reuniones, publicaciones, documentos y fotografías privadas. También a través de confidencias.
3. *Reservados*: todo documento (oficial o privado) elaborado con la intencionalidad y el deseo explícito de que nos trascienda públicamente y a mayor rigor, que solo circule por unas pocas manos muy calificadas o específicas.

Cuando se detecta y valora positivamente las descripciones de hechos por medio de estos canales, el periodista puede plantearse la posibilidad de iniciar una investigación concreta y realizar un análisis de sus hallazgos. Teniendo en cuenta:

1. *El contenido*: coherencia y posibilidad de la información.
2. *El contexto*: circunstancias en que llega o se da la información.
3. *La veracidad*: credibilidad de la fuente inicial de información.

Así llegamos a la detección de una noticia.

### ***Encuentro con las fuentes***

Antes de utilizar La fuente de información debe ser analizada y seleccionada (teniendo en cuenta el contexto y la credibilidad de lo que afirma), para sacarle la máxima rentabilidad informativa con el mínimo coste y riesgo. Al buscarlas hay que tener en cuenta tres pasos:

1. Hacer una relación de todas las posibles fuentes, para poder analizarlas. Se confecciona una lista, lo más exhaustiva posible que nos muestre quiénes son y donde están.
2. Realizar un análisis aproximativo de sus características informativas (posibilidades, relaciones, valor, situación, riesgos, credibilidad, etc). Esto nos permite enfrentar el futuro contacto con éxito y rentabilidad.
3. Estudiar una gradación temporal, es decir, diseñar el modelo a seguir para establecer un contacto ordenado con las posibles fuentes (para evitar sobre avisos). Es importante manejar la información que suponemos saben y la relación que suponemos tienen con el hecho investigado.

### Algunos consejos para abordar las fuentes:

1. Antes de abordar a la primera fuente hay que documentarse al máximo posible sobre el hecho investigado.
2. Demostrar interés y conocimiento acerca de lo que se habla siempre incita al interlocutor a ser mucho más comunicativo, ya que no se produce la sensación de interrogatorio sino la de intercambio que es la propia de cualquier conversación normal.
3. Para estar en uno u otro grado de comunicación, se tendrá que haber acreditado con anterioridad una suficiente confianza y profesionalidad frente a la fuente en cuestión.
4. Si no se acierta en el posicionamiento de la fuente, se puede poner en peligro todo el proceso de investigación. Se puede suavizar el riesgo si se emplea el sentido común y una dinámica de análisis adecuada.

### Formas de abordar las fuentes:

- a. De menor a mayor capacidad e importancia informativa.
- b. En una gradación progresiva: Primero las fuentes desfavorables (que asumen una actitud negativa) y neutrales, después las fuentes técnicas, y por último, los favorables (actitud positiva frente al hecho). Aunque el proceso no siempre es lineal.

Los tres niveles de análisis nos ayudaran a diseñar la estrategia de contacto informativos, de calidad informativa y de política de trabajo.

### ***Valor de la investigación***

Los precios que se pagan en una investigación dependen del momento del mercado, de la competencia entre los medios y de la habilidad del negociador. Estos son:

- A. Costo económico

Es el dinero que hay que pagar para acceder a alguna información: gastos de trabajo, soborno, propina, préstamo ficticio, compra de documentos,

## Costo instrumental

Es todo valor relacionado con el prestigio, autonomía o instrumentalización en general, a veces en beneficio de los intereses de una fuente, que un periodista está dispuesto a arriesgar con tal de lograr la colaboración informativa. Cuando se analiza y sabe que la información de la fuente interesada es verídica, el periodista debe decidir si asume el costo instrumental o no.

### B. Costo añadido

El periodista investigador debe estar dispuesto a pagar un precio extra inevitable: el riesgo que puede correrse al realizar una determinada investigación, el tiempo de dedicación que puede demandar el realizarla, las renunciaciones personales que deberán aceptarse para llevar adelante el trabajo, los problemas profesionales que puedan derivarse del proceso de investigación, los problemas jurídicos que puedan seguir a la publicación, etc.

El análisis de estos tres aspectos, nos dará pautas para diseñar la estrategia de política de trabajo. Si la última decisión es positiva, el proceso seguido nos llevara por dos caminos complementarios. Uno es el de comenzar a elaborar la base de datos de investigación con todo lo obtenido hasta aquí. El otro es el de iniciar el proceso continuado de confirmación de fuentes e informaciones.

### ***Confirmación de datos***

El conjunto de informaciones nos lleva a una base de datos para la investigación, luego se toman dos direcciones:

1. Validar las informaciones recogidas y las fuentes empleadas.
2. Replantear la investigación (orientación, límites, posibilidades u otros aspectos), a partir de los conocimientos adquiridos.

Si todo está bien, se buscan fuentes nuevas para confirmar y luego se vuelve a reflexionar, para llegar así, a la elaboración final

### ***Elaboración del dossier***

Durante cualquier investigación es fundamental saber estructurar correctamente la recogida de datos básicos que conformará el dossier de trabajo. Cuando se investiga un hecho, debe documentarse el qué, quiénes, como, dónde, y cuando que lo definen, así como los hechos concomitantes que lo rodean. Cuando el objetivo es una persona,

las aéreas de interés se centraran en diferentes aspectos de su esfera privada (quién es) y de su esfera social (qué hace.). Cuando el dossier tiene por objeto a una entidad, los puntos clave a investigar estarán en su área estructural (cómo es) y en la social (qué es.) (Rodríguez, 1994: 115)

Es pertinente hacer una evaluación final, es decir, una verificación minuciosa de todos y cada uno de los datos que se vayan obteniendo de las distintas fuentes de información de la investigación, antes de ejecutar la decisión de escribir el artículo y publicarlo.

El seguimiento de los resultados también forma parte del trabajo del periodista investigador (Montserrat 1987: 83),

## **6. Las Fuentes**

En el artículo, *Intersticios del periodismo de investigación*, publicado en la página web sala de prensa en 1998, Gerardo Reyes se refiere a la fuente diciendo: “una buena fuente no habla de lo que no sabe ni toma partido; es discreta y mantiene en secreto sus conversaciones con el reportero”.

Pepe Rodríguez (1994), define a la fuente como toda persona que de modo voluntario y activo facilita algún tipo de información. También considera que es todo depósito de información de cualquier tipo que sea accesible y consultable por el periodista.

Montserrat Quesada (1987) clasifica a las fuentes de la siguiente manera:

1. *Fuentes escritas*: Son todos aquellos documentos que contienen información útil. Aquí hay que incluir no solo todo el contenido de los archivos, públicos y privados, sino también libros, textos y escritos en general.
2. *Fuentes orales*: Son las personas vivas que facilitan información al periodista. Quesada divide las fuentes orales, según el periodismo tradicional, en:
  - Fuentes oficiales: las que informan desde la posición de un cargo público.
  - Fuentes extraoficiales u oficiosas: las que informan en nombre propio sin asumir la responsabilidad de sus declaraciones. Es decir no hablan en nombre de su posible cargo y no permiten al periodista la atribución de la información a su persona.

Dentro de las llamadas fuentes escritas el periodista investigador acostumbra a distinguir claramente entre:

- Archivos;
- Textos de libre consulta;

- Documentación diversa.

Pepe Rodríguez incluye dentro de las fuentes oficiosas al informante y al confidente. Según la relación con el periodista estas fuentes poseen las siguientes características:

- a. El informante: relación ocasional, información puntual, comunicación unidireccional, contacto de enlace y credibilidad a confirmar.
- b. El confidente: relación habitual, información amplia, comunicación bidireccional, contacto terminal y credibilidad muy alta.

Según el periodista y escritor argentino Daniel Santoro (2004), una buena forma de comenzar larga lista de fuentes consiste en buscar a las “viudas” del poder: aquellas personas arrepentidas de las maniobras en que participaron o desechadas por causas económicas o sentimentales. Es decir, todos los “Ex”.

Al mismo tiempo Santoro dice en su libro *Técnicas de Investigación*, que le periodista investigador debe cuidarse de caer en la “declaracionitis” refiriéndose a basar una información o noticia solamente en declaraciones de funcionarios o personalidades.

## **7. Técnicas de Investigación**

Rodríguez ( 1994), dice que para investigar no solo basta con usar un método adecuado, también es necesario saber aplicar una serie de técnicas y estrategias que sean capaces de situar al periodista en el punto exacto en el que transcurre el hecho investigado y/o donde estén depositados los elementos probatorios necesarios para garantizar el trabajo periodístico.

Rodríguez clasifica las técnicas de la siguiente manera:

1. *El uso de confidentes*: sirve para obtener información de un sector- su sector de actuación- más o menos amplio de la realidad.
2. *La infiltración propia*: donde el propio periodista adopta, durante un periodo más o menos largo de tiempo, una personalidad y/o costumbres ajenas a las que le son habituales y esconde totalmente su identidad profesional y objetivos.

3. *La infiltración de terceros (dirigida)*: consiste en infiltrar en el campo a investigar a una tercera persona, dirigida, orientada y capacitada por el periodista.
4. *La participación en los hechos investigados*: Consiste, básicamente, en que el periodista tome parte activa en los hechos que investiga o de los que pretende informar, en realidad, el periodista se convierte en coprotagonista del hecho informativo. Su actuación desencadena el hecho noticioso con la pretensión de poderlo probar a partir del propio testimonio directo del profesional.
5. *La suplantación de personalidad*: Consiste en hacerse pasar por otra personalidad (habitualmente en referencia a sus funciones o atribuciones) o, lo que viene a ser lo mismo pero sin problemas legales, en hacer que los demás crean- sin haber afirmado tal cosa- que el periodista goza de una identidad y/o cualidad que no le es propia.

Nombraremos algunas técnicas que Montserrat Quesada (1987) propone:

1. Observación directa: que consiste en plantearse constantemente el porqué de las cosas.
2. Documentación y entrevistas
3. Infiltración: se trata de que el periodista se infiltre en el lugar donde intuye que están produciéndose los hechos, disimulando al máximo su faceta periodística.
4. Centrarse en un tema amplio y comenzar a reunir todos los datos.
5. Combinar la observación directa con la realización de estudios de campo que garanticen dicha observación.
6. Avisos anónimos.
7. Contacto permanente con las fuentes de información.
8. Archivo institucional y personal del periodista, como potencial y fuente de noticias.
9. La contrastación a partir de fuentes independientes al igual que la documentación escrita cumplen la misma función de verificar la credibilidad informativa.

## 8. Redacción y publicación

Una vez terminada la búsqueda, la confirmación de datos y la entrevista principal, es importante realizar un esquema mental o escrito de cómo será la nota.

Daniel Santoro (2004), da unas recomendaciones que se deben tener en cuenta en el momento de redactar la nota:

- a. Leer detenidamente los antecedentes del tema sobre el que vamos a escribir para comprenderlo claramente.
- b. La información del tema debe responder a las 6 clásicas preguntas: qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué; teniendo en cuenta los detalles.
- c. Se puede utilizar la pirámide invertida o en forma decreciente, para estructurar la nota.
- d. En el primer párrafo o en el segundo si es necesario, se deben contestar las preguntas mínimas
- e. Cuando se trata de temas muy complejos los antecedentes se colocan después de la cabeza, pero si se trata de algo sencillo por lo general se sitúan en la cola.
- f. La regla clave para redactar los párrafos es a través de frases estructuradas en el siguiente orden: sujeto-verbo-predicado.
- g. Es mejor escribir en voz activa, en tercera persona y los verbos en pretérito indefinido
- h. Siempre hay que buscar el verbo exacto para cada frase.
- i. Conviene usar adjetivos y adverbios con moderación.
- j. Traducir las jergas profesionales que usan los funcionarios o los científicos al lenguaje periodístico, para que pueda comprenderlas el lector común.
- k. La redacción periodística debe ser concisa y todas las palabras de una frase de expresar algo. Evite la redundancia.
- l. Las frases afirmativas resultan más eficaces que las negativas.
- m. Todo lo que va entre comillas es sagrado (opinión en *on the record* y *off the record*)
- n. Las citas textuales siempre deben aportar algo.
- o. Cuente lo que paso con imágenes o descripciones, esto provoca sensaciones en el lector.

El trabajo del periodista investigador continúa después de publicar el reportaje. Por tal motivo debe estar preparado para afrontar las reacciones de las personas involucradas y comprometidas en su artículo.

## 9 Obstáculos: Piedras de tropiezo en el camino

El periodista se ve rodeado de dificultades y tropiezos que tratan de entorpecer su investigación. Gerardo Reyes (1998) describe los siguientes:

1. *Compromiso de los medios de comunicación*: El alto grado de obligación que los medios tienen con grupos económicos (patrocinadores) o políticos dificulta el ejercicio del periodismo de investigación.



2. *Situación económica de los periódicos*: no les permite darse el lujo de dedicar a un periodista, y menos a un grupo, a la tarea exclusiva de investigar para publicar sólo un artículo una o dos veces al mes. La falta de personal y el exceso de fuentes en manos de un reportero son las quejas más comunes de los editores.

3. *Acceso a la información*: Obtener acceso legalmente a los archivos del gobierno es casi siempre imposible.

## 10 El área de investigación

Para Gerardo Reyes (1998) organizar un equipo de investigación sólo requiere la voluntad de hacerlo. No se necesita, como piensan algunos periodistas, una “cultura de periodismo investigativo”. Lo demás viene por añadidura.

La oficina de un periodista investigador debe contar con una biblioteca básica con las siguientes publicaciones:

*Legislación*: Constitución Política, código sustantivo y de procedimiento civil, penal, laboral y comercial; legislación sobre contratación pública (licitaciones, concesiones, subastas, etcétera); decretos de reglamentación de los actos de los funcionarios públicos, sus inhabilidades e impedimentos; fallos de la Corte y los tribunales administrativos, memorandos y circulares relacionados con la función pública; leyes sobre injuria y calumnia.

*Directorios*: además de las listas telefónicas comunes, es conveniente tener a mano directorios de despachos públicos y otros especializados por profesiones y ocupaciones. Si es posible, una buena colección de manuales de “¿Quién es quién?” en la política, en la industria, en el comercio o en el deporte. Conserve los directorios viejos, porque resultan de gran ayuda.

*Diccionarios*: especialmente los de términos jurídicos y técnicos.

*Suscripciones*: diarios regionales, diarios oficiales, publicaciones periódicas del congreso, las fuerzas armadas y el poder judicial; publicaciones especializadas de gremios, asociaciones y fundaciones; libros y boletines de estadísticas.

Pepe Rodríguez (1994) adhiere la necesidad de que el periodista investigador siempre debe tener unos instrumentos básicos que facilitan el desarrollo del trabajo y la adquisición de pruebas (fotografía, grabación, vestuario y vehículo).

# Periodismo de investigación, ¿un nuevo género?

## Índice

1. Introducción
2. ¿Qué se entiende por Periodismo de Investigación?
3. Principios y pasos para la realización del Periodismo de Investigación
4. Bibliografía

## 1. Introducción

No existen razones para afirmar que la investigación se haya convertido en un nuevo género periodístico. Todo lo contrario, habría que coincidir con el novel colombiano de la literatura, Gabriel García Márquez, cuando aclaraba en un artículo que "la investigación no es una especialidad del oficio, sino que todo periodismo tiene que ser investigativo por definición..." (El Tiempo, Bogotá, 3-12-95)

Sin embargo, lo cierto es que sobre todo desde hace poco más de dos décadas se viene hablando acerca de un llamado Periodismo de Investigación, al cual se atribuyen hoy quizás, tantas virtudes como defectos. ¿Existe un "periodismo de investigación"? ¿si es así, qué características tiene?, ¿hasta qué punto puede ser útil en nuestro caso el estudio y asimilación de tales conceptos en nuestra teoría periodística?. Desde luego que no es posible adoptar una actitud crítica en el terreno teórico sin antes tratar de profundizar y esclarecer sus principales presupuestos.

En este caso, sin pretender un análisis exhaustivo de la génesis y evolución diacrónica de tal término, es importante remitirse como antecedentes más remotos a fines del siglo pasado, en Estados Unidos, cuando el buen periodismo parecía estar vinculado a la aventura, la previsión y presencia del reportero en los grandes acontecimientos que estremecían al mundo, la agilidad para penetrar en fuentes complejas y obtener al fin y al cabo la información perseguida, y la revelación de los resultados alcanzados a través de series de trabajos que causaron sensación en los primeros millones de lectores de periódicos. Luego, ya a principios del presente siglo, fueron los "muckrakers" (rastrilladores), calificados así por el presidente norteamericano Theodore Roosevelt, quien criticó a "los periodistas que según él imitaban al "rastrillador de estiércol" que rehúsa ver todo lo que es elevado en la vida y centra su atención sólo en lo que es vil y degradante". Sin embargo, no mucho tiempo después el término se convertiría en un elogio que distinguiría a aquellos que hurgaban en el trasfondo de los hechos hasta encontrar elementos no revelados de los mismos.

Décadas más tarde, la presencia masiva de la radio y el surgimiento de la televisión, durante los años cincuenta, dieron paso a su vez a una nueva etapa de mayor profundización en los contenidos de la prensa (escrita, sobre todo), mediante la investigación de los hechos de manera que facilitara su interpretación. Se desarrolla entonces el papel y formas nuevas del reportaje y otros géneros del periodismo destinados a informar y analizar las causas y consecuencias de los hechos, sus protagonistas y demás detalles no presentados necesariamente por los medios que ostentaban la ventaja de la inmediatez.

Pero no es hasta mediados de los setenta, con la publicación del libro Todos los hombres del Presidente, de Carl Bernstein y Bob Woodward, a raíz de sus famosos artículos sobre el llamado "escándalo Watergate" revelados por el Washington Post,

que comienza a hablarse de un "periodismo de investigación" con nombre propio, y el afán de destituir presidentes y descaracterizar hombres públicos comienza a generalizarse como el sueño dorado de escolares y profesionales del periodismo, tanto en Estados Unidos como en la mayoría de los países de América Latina, principalmente. Vale decir que terreno propicio para ello, por otra parte, había más que suficiente.

## 2. ¿Qué se entiende por Periodismo de Investigación?

Para el común de sus cultivadores, éste se distingue del resto de las rutinas profesionales tradicionales fundamentalmente por la selección de determinados temas y su mayor profundidad en el tratamiento del objeto o asunto que se aborda, lo cual supone o es el resultado a su vez del empleo combinado de métodos y técnicas rigurosas de indagación en la búsqueda de los datos y, por supuesto, de un consumo de tiempo y otros recursos superior a la media del reportaje convencional. Autores como Robert W. Greene y Gerardo Reyes, entre otros, en un intento de definición, precisan que el periodismo de investigación es la reportería que se realiza a través de la iniciativa y el trabajo del periodista, sobre asuntos de importancia que algunas personas u organizaciones desean mantener en secreto. Los tres elementos básicos son: que la investigación sea el trabajo del reportero, no un informe sobre una investigación hecha por alguien más; que el tema de la información trate algo de razonable importancia para el lector o televidente, y que haya quienes se empeñen en esconder esos asuntos al público.

También William Gaines lo plantea en similares términos, cuando señala en su obra que "se considera historia investigativa: 1) aquella que es producto original del periodista, en contraposición a un informe sobre la investigación de una entidad pública; 2) aquella en la que haya existido algún intento de ocultar la información; 3) aquella que sea de importancia para el público."

Aunque la experiencia relatada por éstos y otros autores (Scanella, Quesada, etc.) que han abordado el tema reconocen las ventajas de un trabajo en equipo y del empleo de distintas técnicas de investigación, la mayoría de ellos asume como válido el papel predominante del reportero individual y la condición de que los datos a manejar deben ser un resultado del esfuerzo propio. Ello podría llevar a la idea de excluir importantes procedimientos indagatorios que se apoyan en el trabajo y la opinión de expertos u otros investigadores que a menudo suelen constituirse en valiosas fuentes de información para el reportero, dispuestas por lo general a colaborar en forma desinteresada con éste.

El interés social del tema, condición inobjetable, no puede conducir sin embargo al criterio de que todo lo que atrae la curiosidad y atención del público debe ser tratado por la prensa. No podemos coincidir con Reyes cuando admite como idea generalizadora que

La gente busca información para satisfacer una amplia variedad de necesidades. Una de ellas es la de conocer las acciones u omisiones de sus gobernantes, legisladores, jueces y militares, de los comerciantes e industriales que dominan el sector económico de la nación, de los banqueros que tienen en sus manos el dinero de miles de familias y

empresas y, en general, de las personas que participan de algunas maneras en el manejo de los destinos de su ciudad o país.

El público quiere saber qué pasa con sus impuestos, a dónde va a parar el dinero de las privatizaciones y de las bonanzas, y cómo está cuidando el Estado los recursos naturales; quiere enterarse sobre la integridad moral de sus gobernantes, si tienen relaciones con narcotraficantes o mafias de juego y el contrabando y, sobre todo, quiere saber quién lo engaña. Al mismo tiempo, el lector busca chismes en el periódico para satisfacer su curiosidad personal sobre la vida privada de artistas, comediantes, grandes empresarios, deportistas y delincuentes famosos.

Por supuesto que hay límites que sitúan la ética, los intereses del país, la intimidad de las personas, y otros factores de política editorial, que no pueden dejarse de tener en cuenta, y que a la corta o a la larga podrían dar al traste con las posibilidades de que muchos temas abordados sin una valoración previa vean la luz pública.

Por último, suponer la existencia de intereses antagónicos con la fuente como condición de toda investigación periodística convierte en esencial un rasgo que puede ser y es sin duda ocasional, dependiente más bien de las características de determinados sistemas sociales y temas que de las complejidades de muchos asuntos que la prensa debe abordar con enfoque científico, y en los cuales a menudo sus principales fuentes de información podrían estar tan interesadas como el reportero en un buen tratamiento periodístico.

En síntesis, al valorar de conjunto el Periodismo de Investigación podemos subrayar como rasgos positivos los siguientes:

La necesidad de un despliegue constante de iniciativas y habilidades profesionales para la búsqueda y solución de nuevos temas o aspectos de determinados temas en ocasiones desconocidos, pero esenciales.

Una concepción integral y estratégica del trabajo con las fuentes de información y ulterior presentación de los resultados, a través de una serie o conjunto de trabajos periodísticos.

Un aprovechamiento adecuado de las amplias posibilidades que se abren al periodista con la introducción de las modernas tecnologías de la comunicación e información.

A su cuenta negativa se ubicarían, por el contrario:

El énfasis en los lados oscuros de la vida, las personas y los hechos.

La incursión frecuente en facetas de la vida íntima de las personas y adopción de una postura hipercrítica de la actividad de las instituciones públicas, asumiendo papeles de jueces y fiscales de la conducta ciudadana.

Una concepción antagónica de las relaciones entre el periodista y las fuentes y protagonistas de muchos hechos que trata.

De todo ello se desprende que asumimos el Periodismo de Investigación como una propuesta válida, es decir, como una posible actitud y acción profesional ante los hechos, con rasgos específicos propios que lo separan del trabajo de reportaje convencional, apremiado por la inmediatez y facilitado por los necesarios lugares comunes de la cotidianidad. Sería un error, sin embargo, asumirlo sin una posición crítica ante sus lados opuestos a toda ética y deontología profesional.

### 3. Principios y pasos para la realización del Periodismo de Investigación

Teniendo estas observaciones en cuenta, una concepción propia del Periodismo de Investigación podría partir a nuestro juicio de los siguientes criterios:

**Selección y enfoque:** de temas o problemas complejos, que requieren el conocimiento y la atención y participación de la opinión pública y las instituciones, partiendo del interés social.

**Intencionalidad:** supone como premisas determinado grado de esclarecimiento previo acerca de la comunicabilidad de los resultados y su impacto en la opinión pública, con fines que pueden ir desde la información o explicación esclarecedora y la corrección o rectificación de deficiencias o irregularidades cometidas, hasta la orientación y movilización colectiva hacia determinadas acciones institucionales o masivas, encaminadas a la solución parcial o total del problema.

**Objetividad:** es decir, la búsqueda de la verdad objetiva que subyace a veces bajo el aspecto superficial o la primera impresión que nos producen --o se nos propone sobre-- los hechos. Ello supone ir a las esencias con incansable actitud analítica y crítica.

**Enfoque científico integral y estratégico:** del trabajo con las fuentes de información y en la aplicación de los diversos métodos y técnicas para la obtención de los datos que necesitamos. Incluye por supuesto las amplias posibilidades de la observación directa y participante, abierta o encubierta, en dependencia de las circunstancias; así como la consulta a todo tipo de fuentes que nos aporten referencias o datos útiles.

**Normas y principios éticos:** previstos por nuestro Código Profesional, en el cual se encuentran claramente definidos deberes y derechos del periodista y sus órganos de prensa en la sociedad, así como el tipo de relaciones a desarrollar entre éstos y las demás personas e instituciones.

**Enfoque integral y sistémico de la estrategia comunicativa,** partiendo de una adecuada comprensión de los procesos de comunicación en su cotidianidad y continuidad de una parte, y de las potencialidades creadoras, el papel complementario y las características de los diferentes géneros periodísticos, de la otra.

Tomando como base estos criterios, no a manera de recetario, sino como normas que la experiencia aconseja asumir con toda flexibilidad, podrían resumirse los principales pasos a dar para llevar a la práctica el periodismo investigativo en nuestras condiciones particulares:

**Primero :** Concebir y elaborar un proyecto o plan previo, a partir de la selección del tema o problema a abordar, esclarecer sus premisas y precisar los objetivos o finalidad investigativa y comunicativa. En dicho proyecto quedarán previstas las principales técnicas de investigación a emplear, tiempo y recursos materiales y humanos necesarios, incluyendo su costo en determinados casos.

**Segundo:** Desarrollo de la investigación, aplicando las técnicas requeridas y combinando, en dependencia de las necesidades previstas u otras situaciones que pudieran presentarse: observación, entrevistas individuales, encuestas, consulta a expertos, trabajo en grupos, estudio documental y bibliográfico, consulta a fuentes informáticas, etc.

La obtención de información, por otra parte, en el caso de la investigación periodística tiene una doble condición: a) conduce a los resultados perseguidos en el orden indagatorio, tal y como ocurre en todo proyecto de esta naturaleza, b) aporta todo el material fáctico y de referencia, así como ilustraciones a emplear en los diferentes

géneros, lo cual supone una elaboración sobre la marcha de la posible estrategia comunicativa a emplear en la presentación periodística de los resultados.

Tercero: Realizar un balance final de los resultados y proceder al ajuste definitivo de la estrategia comunicativa. Este paso pudiera dar lugar al criterio de que el material recolectado, contrariamente a las premisas definidas, no aconseja su publicación desde el punto de vista periodístico. En tal caso, quizás se recomiende su archivo definitivo o su entrega a determinadas instituciones, en cuyas manos pudiera tener alguna utilidad.

Cuarto: Elaborar el o los trabajos periodísticos empleando distintos géneros, teniendo en cuenta las posibilidades de su publicación en una o más ediciones o emisiones del órgano de prensa, según el caso. La estrategia debe prever el lugar que ocuparían posibles respuestas emitidas por instituciones o personas individualmente, como efecto o repercusión de los primeros trabajos; hechos de los cuales es muy importante mantenerse atentos, e incluso provocarlos en ocasiones en que sea recomendable.

Naturalmente que la polémica es también una posibilidad en esta etapa, debido al surgimiento de criterios o datos opuestos o parcialmente diferentes a los expresados por el periodista o por alguna otra opinión vertida públicamente. Deberá estarse al tanto de todo y definirse oportunamente qué lugar darle o no dentro de la estrategia de comunicación.

Quinto: Controlar y evaluar parcial y finalmente los efectos o resultados logrados o promovidos por las acciones comunicativas en su conjunto, haciéndolo evidente en ocasiones de manera expresa y objetiva. Aquí es importante reconocer la actitud receptiva y el papel positivo de personas e instituciones en la solución de los problemas, extrayendo finalmente las mejores lecciones de todo el proceso.

De ello se desprende que, aunque en ocasiones pudiera haber casos de personas negligentes o responsables de algunos hechos o situaciones criticados por la prensa, lo fundamental es ir a las causas esenciales que le dieron lugar, sus consecuencias sociales y el papel de la opinión pública y la participación ciudadana e institucional, tanto en su origen como, sobre todo, en sus posibles vías de solución y esclarecimiento.

Tales pasos quedarían plasmados, como diseño de la investigación periodística, de acuerdo con los diferentes elementos que aconseja William Gaines en su obra, y que podemos resumir de la manera siguiente:

Título: una idea básica y totalizadora del tema a abordar

Tema: precisión sobre el problema que será objeto de investigación

Necesidad: importancia o trascendencia e interés social del problema y significación posible de su publicación

Alcance del estudio: delimitación de los marcos en que se desarrollará la investigación

Métodos y técnicas que se pondrán en práctica para la investigación

Fuentes: Relación de fuentes personales, documentales o institucionales

Producción: géneros, ediciones, materiales a conseguir, etc.

No se trata, por supuesto, de un esquema rígido, sino todo lo contrario. Partiendo de su papel básico como proyecto a valorar y decidir por el equipo de redacción, los promotores le harán las adecuaciones requeridas en cada situación, a fin de que sirva como sistema argumental y guía práctica de todo el proceso de realización de la

indagación periodística y sus diferentes variantes de géneros como propuesta de estrategia comunicativa.

Como podrá apreciarse de todo lo antes dicho, al reconocer la existencia de un llamado "Periodismo de Investigación", no estamos hablando de un género periodístico específico; sino de una actitud, métodos y acciones profesionales ante determinados temas que por su complejidad e implicaciones deben ser objeto de una investigación más acabada y rigurosa; así como del empleo casi siempre combinado de variadas formas de presentación del material periodístico.

Es obvio, por otra parte, que la realidad no identifica cuándo corresponde tal actitud; sino que ese deslinde incumbe al periodista. Y vale decir que para el buen periodista, toda realidad siempre es compleja y requiere, por tanto, el máximo de rigor profesional. De ahí que por ello estemos de acuerdo con el principio planteado por el novel colombiano.

#### 4. Bibliografía

- W. Gaines, Periodismo Investigativo para prensa y televisión, TM Editores, Colombia, 1996.
- P. Rodríguez, Periodismo de investigación, técnicas y estrategias, Barcelona, Paidós, 1994.
- G. Reyes, Periodismo de Investigación, Trillas, México, 1996.
- M. Quesada, La investigación periodística, Ariel, Barcelona, 1987.
- Revista Chasqui, No. 41, 1993, Lima,
- UPEC, Documentos aprobados por el Séptimo Congreso de la Unión de Periodistas de Cuba, marzo de 1999.
- UPEC, Revista Enfoques

#### Resumen

Se aborda el concepto de Periodismo de Investigación, sus antecedentes y evolución, adoptando una actitud crítica frente a la noción más extendida que asigna al Periodismo de Investigación tres características fundamentales.

Partiendo de ello, el autor asume sin embargo que lo esencial del Periodismo de Investigación está en los métodos y técnicas que emplea para la indagación y recogida de datos, con lo cual se aparta sin duda de aquellos que hacen el énfasis principal en la actitud de la fuente y el impacto potencial del tema y su publicación.

Estos criterios se concretan en una propuesta de seis principios o criterios a tener en cuenta:

1. Selección y enfoque del tema, 2. Intencionalidad del impacto final en la opinión pública, 3 Objetividad en la búsqueda consecuente de la verdad, 4. Enfoque integral y estratégico del trabajo con las fuentes de información, empleando diversidad de métodos y técnicas de investigación, 5. Normas y principios éticos, 6. Enfoque integral y sistémico de la estrategia comunicativa.

Tomando como base estos criterios, propone los principales pasos a dar para llevar a la práctica el periodismo investigativo.

Concluye precisando finalmente que no se trata de un nuevo género, sino de una actitud y métodos periodísticos puestos en práctica ante determinados temas que así lo exigen por su importancia y complejidad.



Trabajo enviado por:

DrC. Heriberto Cardoso Milanés

hcardoso[arroba]ip.etecsa.cu

Doctor en Ciencias de la Comunicación Social. Santiago de Cuba, 1942. Profesor Titular e investigador por más de 30 años de la Cátedra de Periodismo y Comunicación Organizacional de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.

# Todos los hombres del presidente

- La investigación periodística y su incidencia en el cambio de la Historia

**Enrique Martínez-Salanova Sánchez**

Todos los hombres del presidente, es una película que, al igual que el hecho y el libro en el que se basa, es un monumento a la libertad de expresión. Refleja el convencimiento absoluto de que no hay democracia sin esa libertad, y no hay estado de derecho en el que los medios de comunicación no velen por el respeto a esa democracia. Queda palpable en ella su estructura investigadora, aún a cuenta de todas las dificultades y problemas con las autoridades del Estado, en el que se aprecia cómo el poder tiende corromperse, y por lo tanto a ocultar su corruptela. Un grupo mediático, consciente de la importancia de abrir el camino a la verdad, lucha con todas sus fuerzas contra la censura que se le pretende imponer.

**Todos los hombres del presidente. (*All the President's Men*)**

**1976. 136 min. EE.UU.**

**Director:** Alan J. Pakula

**Guión:** William Goldman (a partir del libro de Carl Bernstein y Bob Woodward)

**Música:** David Shire

**Fotografía:** Gordon Willis

**Intérpretes:** Robert Redford (Bob Woodward), Dustin Hoffman (Carl Bernstein), Hal Holbrook (Garganta Profunda), Martin Balsam, Jack Warden (Harry M. Rosenfeld, el editor de The Washington Post), Meredith Baxter, Jason Robards

**Productora:** Columbia Pictures presenta una producción Wildwood Enterprises

**Sinopsis:** En el Edificio Watergate las luces se encienden y cuatro ladrones son detenidos en el acto. Aquella noche unas revelaciones provocadoras, sacaron al Presidente de los Estados Unidos de su despacho. Los periodistas del Washington Post Bob Woodward y Carl Bernstein se apropiaron de la historia y la mantuvieron a pesar de las dudas, los desmentidos y el desaliento. Sus descubrimientos desencadenarán el llamado «caso Watergate», que provocó la dimisión del presidente Richard Nixon.

**Premios:** 4 Oscars: mejor actor secundario (Jason Robards), guión adaptado, dirección artística y sonido

## **La película**

Alan J. Pakula se atrevió a contar la historia de los intrépidos reporteros tan sólo unos años después de que todo aquello pasara. Para ello se centró en el libro que los mismos protagonistas, Bob Woodward y Carl Bernstein, del «Washington Post», escribieron sobre el «affair Watergate». La labor de investigación de los periodistas que se saldó con la dimisión del Presidente de los Estados Unidos, destapó no sólo la implicación de la Casablanca en un caso de espionaje en el Comité electoral de los demócratas, sino que puso en evidencia los intentos desesperados de Nixon por entorpecer la investigación judicial. Todos los Hombres del Presidente es un excelente estudio sobre la ética y vida del periodista. El desenmascarar toda una conspiración implica para Bernstein y Woodward el ocultar todas sus fuentes, no sólo a «Garganta Profunda» (llamado así por una muy popular película pornográfica de aquel entonces), sino a empleados y ex empleados de la Casa Blanca y del partido Republicano. Les llevó a recurrir a métodos cuestionables para el común de la gente y a mentir para preservar la fuente y sonsacar información a personas de los niveles más dispares.

La producción de la película, debido a su duración, hizo un recorte espectacular de las últimas secuencias, y solucionó, relatando con imágenes de teletipo, los últimos momentos de la historia.

La película es sobria y austera. El guión de William Goldman, un clásico de la escritura cinematográfica, huye de las frases lapidarias para apoyar el valor moral de sus protagonistas en su comportamiento durante todo el metraje, aunque no rehúye el hecho de reflexionar, no sólo sobre las piedras angulares de la democracia, sino sobre los rasgos que caracterizan a un periodismo serio y de calidad.

## **El director: Alan J. Pakula**

Alan J. Pakula (Brox, Nueva Cork, 1928- Nueva York, 1998) fue un director de cine estadounidense. Falleció en un accidente de tráfico en cuando estaba preparando un filme sobre la biografía de Franklin D. Roosevelt.

Comenzó su carrera en el cine como productor, para luego pasar a la dirección, aunque nunca dejó la producción, tanto de las películas que él dirigía como la de otros directores.

## **El escándalo Watergate**

Fue un escándalo político (1972-1975) que rodeó la revelación de actividades ilegales por parte de la administración republicana el presidente Richard Nixon durante la campaña electoral de 1972.

Comenzó con el arresto en junio de 1972 de cinco hombres que habían penetrado para espiar al Comité Nacional Demócrata en el hotel Watergate en Washington. Las grabaciones de las conversaciones que tuvieron lugar en la oficina del presidente desde principios de 1971, se convirtieron en una de las claves principales del

escándalo. Entre los detenidos se encontraba el jefe del servicio de seguridad del comité de reelección del entonces presidente Richard Nixon.

Cuando el caso parecía entrar en el olvido, Bob Woodward y Carl Bernstein, dos periodistas del diario The Washington Post, uno de los más influyentes de ese país, revelaron detalles del asunto y acusaron al presidente de tratar de congelar las investigaciones.

Los periodistas fueron orientados en su investigación por un misterioso personaje al que bautizaron como «garganta profunda» (33 años después de los hechos el ex directivo del FBI Mark Felt, confesó que él fue «garganta profunda»). Después de múltiples peripecias judiciales la implicación de la administración de Nixon se fue haciendo cada vez más evidente. El 30 de abril de 1973, Nixon aceptó parcialmente la responsabilidad del gobierno y destituyó a varios funcionarios implicados.

La existencia de cintas magnetofónicas incriminatorias del presidente y su negativa a ponerlas a disposición de la justicia llevaron a un duro enfrentamiento entre el ejecutivo y el judicial. La opinión pública forzó finalmente a la entrega de esas cintas, pero una fue alterada y dos desaparecieron.

Crecientes evidencias sobre la culpabilidad de Nixon y de altos funcionarios llevaron a que se iniciaran los procedimientos del «impeachment», juicio al presidente. En agosto de 1974 Nixon tuvo que entregar transcripciones de tres cintas magnetofónicas que claramente le implicaban en el encubrimiento del escándalo. Ante la evidencia de espionaje, se formó una comisión investigadora y casi todos los colaboradores de Nixon renunciaron a sus cargos, envueltos en una red de sospechas. A partir de entonces, y durante dos años, fueron surgiendo cada vez más elementos que comprometían la actuación de Nixon. Aunque al principio se defendió negando tener conocimiento del hecho, finalmente admitió las acusaciones. La evidencia hizo que Nixon perdiera sus últimos apoyos en el Congreso. El 24 de julio de 1974 la Corte Suprema acusó al presidente de obstruir las investigaciones judiciales, de abuso de poder y de ultraje al Congreso, y de haber utilizado a la CIA y el FBI con fines políticos. Nixon renunció el 8 de agosto a su cargo de presidente al verificar que había perdido la base política necesaria para gobernar. Su vicepresidente, Gerald Ford, accedió a la presidencia e inmediatamente otorgó un perdón incondicional a Nixon el 8 de septiembre de 1974.

## **The Washington Post**

The Washington Post es el mayor y más antiguo periódico de Washington. Es considerado uno de los mejores diarios estadounidenses, el quinto periódico más grande en el país por circulación, junto con el New York Times y el Wall Street Journal. A diferencia del Times y el Journal, se ve a sí mismo como un periódico estrictamente regional, y no imprime una edición nacional para distribución más allá de la Costa este de EEUU.

La publicación fue fundada en 1877 por Stilson Hutchins y en 1880 se convirtió en el primer periódico de publicación diaria en Washington.

El Post es generalmente visto como un diario con tendencias liberales y es citado con frecuencia por los líderes conservadores, por lo que estachado de conservador, aunque en su primera plana asegura neutralidad política.

### **Bob Woodward y Carl Bernstein**

Mientras trabajaban como reporteros en The Washington Post, Bob Woodward y Carl Bernstein, entre 1973 y 1974, dieron con las claves del escándalo Watergate, tiraron de los hilos, investigaron el caso de escuchas telefónicas, allanamiento y robo de una sede del partido demócrata sita en el edificio Watergate, en Washington, hicieron un excelente seguimiento periodístico y sacaron a relucir uno de los asuntos más sucios de la política de EEUU. Concluyeron que el presidente Richard Nixon estuvo al corriente de la operación, si no la inspiró, lo que éste, en un principio, negó categóricamente. A causa de sus acusaciones, sin embargo, varios altos cargos de la Administración dimitieron o fueron detenidos y el mismo presidente, antes de ser sometido a juicio por perjurio, presentó su dimisión, caso insólito en la historia del país.

Woodward y Bernstein recibieron por su trabajo el Premio Pulitzer de periodismo de investigación en 1973.

### **Bob Woodward (Geneva, EE.UU., 1943)**

Es en la actualidad director adjunto de The Washington Post. Ha publicado varios libros sobre actuaciones políticas de su país. En «Negar la evidencia», editado en castellano por Belacqua, es el tercero de una trilogía sobre el presidente George W. Bush.

Planeta ha publicado en su colección Bronce el último libro de Bob Woodward, «Plan de ataque», donde el descubridor del caso Watergate confirma lo que empezó como un secreto a voces: Bush tenía entre sus planes de gobierno atacar Irak incluso antes de los atentados del 11-S.

Para hacer semejante afirmación, Woodward llevó a cabo un exhaustivo trabajo de investigación, que se prolongó durante un año e incluyó entrevistas con más de 75 personas clave directamente implicadas en los hechos : miembros del gabinete de guerra, personal de la Casa Blanca y funcionarios de los Departamentos de Estado y de Defensa, así como de la CIA, además, de entrevistar al propio George W. Bush durante tres horas y media a lo largo de dos días de diciembre de 2003. El resultado, según The New York Times, es «el libro más combativo de Woodward en mucho tiempo».

Woodward sirvió en la Marina antes de comenzar en el periodismo. Se ha comentado que gracias a un trabajo tan delicado Woodward pudo conocer allí en ese ámbito a su futura fuente.

Lo que Woodward nunca ha revelado es su propia vinculación con varios organismos de inteligencia antes de dedicarse al periodismo. Según tres conocidos escritores, esta

conexión no sólo fue con la marina de guerra; también incluyó al Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia.

### **Carl Bernstein (Washington, D.C., 1944)**

Es considerado uno de las más relevantes figuras del periodismo de investigación. En los últimos años, ha sido muy crítico con los medios como basura

En una charla en Florida, reseñada por el St. Petersburg Times, el periodista acusó al periodismo actual de «insultar a la inteligencia e ignorar la vida real». La superficialidad y el culto a los «famosos» han llevado a gran parte del periodismo al chismorreo, el sensacionalismo y las polémicas prefabricadas.

El veterano reportero criticó el escaso liderazgo del periodismo moderno y su falta de «desafío a los lectores, ocupado sólo en entretenerlos estúpidamente». Dijo que la responsabilidad radica en los grandes medios corporativos de Rupert Murdoch, como responsables de abandonar los principios de la investigación periodística inteligente y responsable «porque no les interesa la verdad, sino sólo los beneficios». Bernstein anima a los lectores inteligentes a usar Internet para acceder a los medios creíbles y serios.

Es el autor de un libro sobre Hillary Clinton, titulado «A Woman in Charge: the Life of Hillary Rodham Clinton», fruto de ocho años de investigaciones y más de 200 entrevistas con amigos, colaboradores y adversarios de la senadora.

### **Mark Felt. Garganta profunda**

Fue «número dos» del FBI hasta 1973. Guardó su secreto de ser «Garganta Profunda», hasta 2002, en que se lo contó a su hijo Mark. Le pidió que no se lo dijese a nadie y le explicó que el hecho de ser «Garganta Profunda» no era algo de lo que podía estar orgulloso.

La identidad de Garganta Profunda ha sido uno de los misterios periodísticos mejor guardados de todos los tiempos. Woodward y Bernstein, a pesar de las grandes presiones que sufrieron, insistían en que no la revelarían hasta que el propio Garganta Profunda falleciera. Sin embargo, una vez que el propio Felt reveló su identidad, a los 91 años, Woodward, Bernstein y el antiguo editor ejecutivo del Post, Ben Bradlee, confirmaron que Felt fue el contacto que reveló la información sobre el caso Watergate.

La hipótesis de que el FBI estuvo presente en el escándalo Watergate, de que la Oficina habría colaborado con Woodward y Bernstein para mantener lejos de sí cualquier crítica y para escarmentar a la Casa Blanca de sus interferencias en ese departamento. Un nieto de Felt, Nick, asegura que su abuelo se mostró siempre reticente a desvelar su identidad «porque creía que era una deshonra para la familia». «Es un héroe americano», dice.

## **La protección de las fuentes en el periodismo y el secreto profesional**

La profesión periodística necesita de buena información que a veces, de manera oficial o formal no la puede obtener, pero que mediante un convenio o un acuerdo de guardar el secreto de la fuente, se puede llegar a tener o a conocer. Para realizar plenamente su ejercicio de informar debe estar liberado de presiones, de temores, de censuras indirectas o subliminales, sólo su conciencia debe señalarle la decisión de dar a conocer la fuente de información.

Tanto el derecho como la ética están sustancialmente comprometidas en la preservación de las fuentes de información periodística. Sólo así podremos hablar de una prensa libre, sin ataduras o presiones del poder político, sin el temor, a una condena por el ejercicio de informar sin trabas.

El reconocimiento del secreto profesional del periodista es una garantía para el lector. Por varias razones. Por una parte, éste resguarda la labor de investigación periodística al servicio del derecho a informar y del derecho de las personas a estar informadas. Pero, por otra parte, el secreto profesional es también una garantía para aquellos ciudadanos que en alguna ocasión se convierten en fuente de información, cuando son conocedores de hechos de interés general. Estas personas tienen la seguridad de que no se revelará su identidad si el periodista es incitado a revelar sus fuentes informativas.

El secreto profesional tiene limitaciones naturales. Debe subordinarse a derechos y valores superiores, como los relacionados con la vida, integridad y libertad de las personas. El secreto profesional no puede ser una coartada para encubrir delitos, sobre todo los cometidos contra las personas.

La necesidad de fuentes confidenciales tiene un fundamento, más que la actividad profesional propiamente hablando, es el interés colectivo. Esto es el reconocimiento de un derecho social que se tiene a la información. Se trata precisamente, de garantizar un derecho del que la sociedad es titular pasivo, pero del que el periodista emerge como un titular activo, diría yo calificado, y por supuesto agente trasmisor, sobre todo quienes publican de manera cotidiana.

El derecho internacional reconoce la protección de este tipo de secretos profesionales, diferente a otros secretos profesionales como el del abogado, el médico, el consultor técnico, lo que se reserva (al periodista) es propiamente la información, que garantiza, protege y reserva la identidad de la fuente informativa: el nombre. Para que pueda surgir la información, guardamos el nombre de quien nos dan la información para publicarla, vínculo fundamental entre la protección del secreto profesional con la libertad de expresión.

*[http://www.uhu.es/cine.educacion/cineyeducacion/periodismo\\_todosloshombres.htm](http://www.uhu.es/cine.educacion/cineyeducacion/periodismo_todosloshombres.htm)*

# El papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática

Darío Klein \*

"Revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes"

John Stuart Mill

## 1. AMPLIACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA

La tarea de "perro guardián" que el sistema democrático le asigna a la prensa se ve potenciada cuando hablamos de periodismo de investigación. Consideramos que ninguna otra forma de periodismo cumple esta misión con más idoneidad.

El director del diario ABC, Luis María Ansón, lo explica claramente:

"El periodismo de investigación asume la parte más delicada y difícil en esa misión de defensa de la transparencia democrática, al sacar a luz los casos, a menudo ocultos e invisibles por su propia naturaleza".

### 1.1. El periodismo de investigación agrega información

Si los medios de comunicación de masas construyen la realidad social e inciden en lo que la opinión pública conoce, el periodismo de investigación colabora en esa tarea aportando nuevos temas para la agenda mediática y ampliando el espectro de los acontecimientos noticiosos.

La producción noticiosa habitualmente se inicia con acontecimientos, que son la materia prima de la noticia.

Sin embargo, el periodismo de investigación se separa del resto de las prácticas periodísticas de los mass media porque, en su caso, acontecimiento y noticia son lo mismo. Una investigación periodística, por su naturaleza de ir a buscar aquello que se resiste a ser revelado, descubre o crea el acontecimiento.

La publicación de una historia de investigación es un acontecimiento en sí misma y normalmente introduce, agrega o revive un tema en la agenda mediática. De esta manera, no hace más que enriquecer el debate público, agregándole temas y argumentos.

## 2. EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN, PERRO GUARDIAN DE LA SOCIEDAD

Pero el periodismo de investigación no solamente agrega cantidad de temas al marco cognitivo democrático. Sobre todo, agrega calidad.



Javier del Rey plantea que "la calidad de la democracia depende de la calidad de la comunicación que se produzca en la democracia" (Del Rey, 1989, p. 229), y afirma que "sólo se consigue una efectiva democratización, o una mayor democratización en una sociedad democrática, en razón de sus instituciones, mediante un aumento de la calidad y de la racionalidad de la comunicación social que en ella se produce" (ibid., p. 33) y que "un incremento en la calidad de la comunicación supone siempre perfeccionamiento y consolidación de la convivencia en democracia" (ibid., p. 215).

Y, como lo indicaban los periodistas de investigación españoles, con expresiones como "es periodismo puro" (Eduardo Martín de Pozuelo), "es periodismo en estado puro" (Francisco Mercado) o "cualquier labor periodística debería ser de investigación" (Ramón Tijeras), el periodismo alcanza su mayor grado de calidad y profesionalismo justamente con el periodismo de investigación.

Mayoritariamente, los reporteros y la bibliografía actual sobre periodismo coinciden en que solamente el periodismo de investigación logra efectivamente iluminar las zonas oscuras de la sociedad, conquistar el conocimiento a propósito de algo y reducir la incertidumbre.

En las modernas y complejas democracias modernas, es precisamente en el periodismo de investigación donde se produce una comunicación social de mayor racionalidad y calidad.

El profesor Ted J. Smith, publicó en 1991 un artículo en el que criticaba el trabajo de los periodistas en general y decía que no estaban cumpliendo su rol de perro guardián, entre otras cosas, porque:

El ejercicio periodístico es básicamente una actividad de escaso rigor intelectual y con marcada tendencia a la simplificación; los periodistas suelen carecer de conocimientos técnicos adecuados para la mayor parte de las cuestiones complejas de la vida actual; El trabajo periodístico se ejecuta sin la reflexión y el sosiego que son deseables en una adecuada labor crítica (Martínez Albertos, 1994, p. 18).

Precisamente, esos defectos anotados por Smith son los que pretende solucionar el periodismo de investigación. Ese vacío que puede presentar, en algunos casos, la prensa que no investiga, es justamente el que la investigación seria logra llenar.

Los formatos informativos habituales no dan la posibilidad de reflexionar, de buscar más allá de lo evidente, de explicar complejidades.

Como lo plantea James Deaking:

"Los noticieros vespertinos de la TV disponen de unos 21 minutos para cubrir un mundo inmenso, desordenado y complicado. Las consecuencias son la superficialidad e incompreensión" (Deaking, 1991, p. 31).

Eugene Roberts, por su parte, lo resume así:

"La sociedad -especialmente nuestra sociedad democrática- empieza a fallar cuando no es adecuadamente informada. ¿Informa a sus lectores un periódico que se niega a hacer periodismo en profundidad, periodismo de investigación? La respuesta es, enfáticamente, no. Sin el deseo de llevar a cabo periodismo de investigación, un periódico falla a sus lectores. Les da cobertura incompleta" (Roberts, 1988, p. 12).

Según Philip Meyer, el punto débil del tradicional periodismo de actualidad es:

"que el periodista carece de una certeza de criterio para calibrar las fuentes en conflicto y se ve forzado a utilizar el tradicional objetivismo, el cual implica la temeraria suposición de que todas las voces profesan un equivalente afán por la verdad" (Meyer, 1993, p. 37).

Por eso, Martínez Albertos asegura que:

"El papel del 'watch-dog' se materializa justamente mediante la elaboración de los 'reportajes de investigación" (Martínez Albertos, 1994, p. 24).

Y agrega:

"Por consiguiente, preguntarnos sobre la vigencia de las tesis del perro guardián es preguntarse sobre la utilidad práctica, en la vida de las comunidades políticas, del reportaje investigativo. Más aún, podríamos concluir que la revisión y puesta al día de la tesis del perro guardián viene condicionada por la consideración de cuáles son los requisitos técnicos y deontológicos para la preparación y redacción última de un correcto reportaje de investigación" (Martínez Albertos, *ibid.*, p. 24).

John Suart Mill, al ligar su concepto de libertad al de verdad y hablar de la utilidad de la heterodoxia, hace una descripción que goza de especial significación, aplicada al análisis del periodismo de investigación:

"revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes" (Stuart Mill, 1979, p. 77)

Al fin y al cabo, todo se reduce a la necesidad de una prensa libre en las sociedades democráticas. Y creemos que el lugar donde dicha libertad se demuestra más patentemente es precisamente en el periodismo de investigación.

Esta práctica periodística supone el extremo más osado de la libertad de expresión: una prensa que investiga y denuncia a las propias instituciones que garantizan su libertad.

### 3. EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN ENRIQUECE EL DEBATE

Como vimos previamente, Robert Dahl identificaba el grado de riqueza del debate público como un elemento fundamental para medir la democratización.

Y precisamente, mediante la ampliación de la agenda de temas y a través de una mayor calidad y racionalidad en la comunicación, las revelaciones de los periodistas de investigación no hacen más que enriquecer ese debate.

El debate público no solamente se potencia a través de la presentación de todas las partes, de todos los puntos de vista, de todas las caras de la moneda.

Es más, en sociedades tan complejas como las actuales, ese embotellamiento de mensajes a veces simplemente aumenta la confusión del público y, contradictoriamente, puede dar lugar a un deterioro en la comunicación.

El periodismo de investigación independiente intenta solucionar ese problema. Intenta desenmarañar y captar más claramente la compleja realidad que nos rodea.

Javier del Rey lo explica de la siguiente manera:

"No es suficiente la pluralidad de emisores y no es suficiente la libertad que para todas las opiniones quería y propugnaba el filósofo inglés (Stuart Mill): al periodista se le supone amplia formación porque su tema es, en definitiva, hurgar en la sociedad, distinguir entre medios y fines, priorizar, y conseguir racionalidad en el tratamiento de los temas socialmente relevantes" (Del Rey, 1989, p. 47).

La simple presentación de versiones antagónicas de los hechos ya dejó de ser efectiva. Hoy, cada vez más, el poder político, social, privado y/o cultural tiende a inmunizarse contra la falsación y la crítica.

Por eso, los medios de comunicación independientes tienen la función de contestar las versiones promulgadas por el poder con la versión, contrastada y verificada, más cercana a la verdad.

Montserrat Quesada afirma que:

"las sociedades modernas y los tiempos actuales exigen que la libertad de información y la crítica pública del poder no se construyan solamente a partir de simples opiniones de los más atrevidos. Es necesario que tales opiniones vayan respaldadas por la solidez de los hechos y para ello el trabajo de investigación es tarea ineludible" (Rodríguez, 1994, p. 11).

Hagan o no hagan periodismo de investigación, los medios cumplen la función de construir la realidad social. Esta realidad será más o menos cercana a la verdad, más o menos completa, más o menos diáfana, dependiendo de la calidad del periodismo al que acceda la sociedad. Y ni el periodismo de actualidad, ni el periodismo de declaraciones, ni las filtraciones interesadas y ni siquiera el periodismo de denuncia logran la claridad, la profundidad y la certeza que sí puede lograr el periodismo de investigación.

Ninguna de esas prácticas periodísticas cumple tan acertadamente la tarea de perro guardián de las instituciones democráticas. En todos estos casos, el producto periodístico simplemente refleja versiones interesadas de la realidad que no colaboran a la racionalidad ni aclaran tan eficientemente aquellos aspectos de la realidad que permanecen en la penumbra.

Como nos dijo Philip Meyer, el padre del periodismo de precisión:

"Una sociedad democrática necesita modos de poner a prueba la realidad. Los políticos y los grupos de interés definen la realidad para que ésta se amolde a sus necesidades. Los periodistas de investigación pueden poner a prueba sus versiones de la realidad acumulando hechos que puedan crear una realidad más objetiva".

Además de controlar a las instituciones y enriquecer el debate público, el periodismo de investigación tiene como función justamente cuidar a la propia democracia, denunciando a aquellos que subvierten las reglas del juego democrático.

Y así como las investigaciones pueden abarcar todo el espectro de la realidad que va desde lo individual a lo institucional o desde lo social a lo político, su papel de control, de sacar temas a luz, de desentrañar lo oculto, lo ocultado y lo olvidado, de aclarar lo complejo, se cumple también a lo largo y ancho de la sociedad y no se reduce solamente a los aspectos electorales.

### 3.1. Combate contra la complejidad

Volvamos una vez más a Robert Dahl, quien, como ya vimos, argumentaba que el tamaño de las sociedades modernas, dinámicas y pluralistas

convertían a estas sociedades en entramados cada vez más complejos y generaban instituciones y gobiernos cada vez más inabarcables.

Ante esta situación ineludible, el periodismo de investigación cumple la función de ayudar a los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan a sus vidas, desenredarles y llevarles de manera lo más clara posible una síntesis de la realidad que los rodea.

En otras palabras, tal como afirma la hipótesis de partida, construir un marco cognitivo más rico y adecuado a la creciente complejidad de las sociedades democráticas o en proceso de democratización.

No solamente es un hecho que los ciudadanos no tienen prácticamente otra forma de acceder a las decisiones de las instituciones que rigen su vida que a través de los medios masivos, sino que, ante la complejidad de la sociedad y el gobierno, no pueden hacerlo sin un tipo de periodismo de calidad que logre racionalizar y organizar ese mundo.

A estas alturas seguramente sería ocioso repetir que ese es uno de los fines del correcto periodismo de investigación.

Dice Eugene Roberts:

"A medida que el gobierno se vuelve más grande y más complejo, lo mismo que la sociedad, a medida que la ciencia y la tecnología explota, a medida que los temas se vuelven más opacos y arrolladores, el periodismo convencional se vuelve cada vez más inadecuado" (Roberts, 1988, p. 12).

Por eso, Philip Meyer sostiene que, para los periodistas:

"hubo un tiempo en que todo lo que hacía falta era amor a la verdad, vigor físico y cierta gracia literaria. Todavía el periodista necesita esos recursos, pero ya han dejado de ser suficientes. El mundo se ha vuelto tan complicado, el incremento de información disponible tan ingente, que el periodista tiene que ser alguien que investiga y no sólo que transmite, un organizador y no sólo un intérprete, así como alguien que reúne y hace accesibles los hechos" (Meyer, 1993, p. 25).

#### UNA VISION SISTÉMICA

Si bien la democracia necesita al periodismo de investigación, éste, a su vez, necesita a la democracia.

El periodismo de investigación colabora con la democratización de una sociedad, pero, al mismo tiempo, requiere que esa sociedad esté suficientemente democratizada como para permitir la existencia de periodismo de investigación.

Cuánto más democratizada esté la sociedad, más posibilidades existirán de desarrollar correctamente esta misión periodística, y cuánto más periodismo de investigación realicen los medios masivos, más incentivarán la democratización de la sociedad lo que, a la vez, puede permitir desarrollar un mejor, más eficiente y más libre periodismo de investigación.

El periodista de investigación sólo puede desarrollar su actividad hasta el final en una democracia. Pero aún en este sistema debe enfrentar importantes trabas y limitaciones que él mismo, con su tarea, puede ayudar a sortear y a solucionar.

No es necesario trasladarnos al escenario de una dictadura que, evidentemente, atenta contra la libertad de prensa y, por lo tanto, prácticamente imposibilita el periodismo de investigación (una práctica que dañaría la estabilidad del sistema dictatorial).

Pero en una democracia, los grados de libertad de prensa varían, al igual que los grados de transparencia oficial. Y, junto a ellos, también varía la profundidad y la facilidad o dificultad para realizar periodismo de investigación.

#### 4.1. Condiciones para el desarrollo del periodismo de investigación.

De manera prescriptiva podemos decir que, para que el periodismo de investigación sea posible en un país democrático, es deseable la existencia de varias condiciones.

Que las empresas periodísticas:

- estén dispuestas y en condiciones de apoyar empresarialmente esta actividad
- destinen los recursos y le cedan el tiempo necesario a los reporteros
- gocen de la suficiente independencia política y económica como para permitir una práctica periodística lo más libre posible

Y también que la ley y la puesta en práctica de la ley garanticen:

- el libre acceso a registros públicos
- protección a la práctica periodística y a la libertad de expresión
- la protección al secreto profesional

Cuanto más elementos de estos estén presentes, más garantías y facilidades tendrá la práctica de investigación en los medios masivos y más cerca del grado de democratización ideal se encontrará el sistema.

Pero existe una diferencia sustancial entre lo deseable y lo posible, y es difícil encontrar todos esos elementos en estado puro.

#### 4.2. Limitaciones para el desarrollo del periodismo de investigación

Uno de los principales obstáculos para que las condiciones ideales para el desarrollo del periodismo de investigación, y por tanto de la democracia, estén dadas, es el factor económico.

Como indica la profesora Quesada:

"la inmensa mayoría de los periódicos del mundo carecen de una independencia económica real que les permita librarse de todas las ataduras y compromisos" (Quesada, 1986, p. 90).

Esto implica, en primer lugar, que determinados grupos económicos o determinadas áreas de la sociedad (incluidas las empresas públicas que distribuyen publicidad oficial) puedan quedar fuera de la mirada inquisitiva del periodismo de investigación.

En estos casos, el medio reconoce que no puede prescindir de la publicidad de determinadas empresas y, por tanto, que no es capaz de llevar a cabo un proyecto que lo enfrente a esa fuente de ingresos y que represente un riesgo de perderla.

Refiriéndose al caso español, Rodríguez argumenta:

"hoy, pasados los fogosos momentos de la transición de los años setenta, ninguna empresa coherente osa publicar investigaciones sobre los grupos financieros de los

que depende o de las empresas que se anuncian en sus medios" (Rodríguez, 1994, p. 37).

En segundo lugar, puede implicar que, sin considerar los beneficios económicos que puede producir el periodismo de investigación, el medio no esté dispuesto a invertir los recursos necesarios para desarrollarlo.

Sobre todo, que no esté dispuesto a apoyar el trabajo sin presiones y cierres diarios, a mediano o largo plazo, que requiere por definición el periodismo de investigación.

Otro de los obstáculos habituales para el correcto desarrollo del periodismo de investigación es la falta de transparencia en cuanto a los documentos o registros públicos.

En teoría, como dice Philip Meyer:

"la información sobre lo público ha de ser accesible de modo igualitario para todos los miembros del público" (Meyer, 1993, p. 292)

Esto, en Estados Unidos, "es sencillo de hacer con archivos de papel ante los que cualquiera puede presentarse a solicitarlos e inspeccionarlos" (ibid., p. 292).

"En 1989 un investigador contabilizó alrededor de 4,250 bases de datos disponibles en Estados Unidos, que eran accesible a través de 500 empresas de suministro de acceso simultáneo a diversas redes" (Meyer, 1993, p. 233).

Sin embargo, la transparencia pública que ofrece el sistema democrático estadounidense es tan paradigmática como poco común. En la mayoría de los países todavía persiste un celo excesivo por parte de las autoridades con respecto a la información, la documentación, las estadísticas, las bases de datos, la información sobre el financiamiento de las campañas políticas y los registros públicos en general.

En Estados Unidos existe una legislación favorable a la transparencia pública de toda documentación o estadística custodiada o elaborada por la administración. Además, este país cuenta con un llamado "Freedom of Information Act" (FOIA), una legislación que le garantiza específicamente a los periodistas acceso a todos los documentos del Estado que no estén clasificados como secretos. Y en el caso de documentos secretos, permite la posibilidad de solicitar acceso a ellos.

Esta es una instancia de apelación con la que cuentan los periodistas de muy pocos otros países.

Por otra parte, varios países latinoamericanos presentan otro inconveniente a la hora de permitir un correcto periodismo de investigación.

Son países que heredaron el viejo sistema de prensa partidaria y que, por lo tanto, no permiten la independencia política necesaria para realizarlo.

En primer lugar, porque el medio no puede investigar asuntos que impliquen a su partido. Y en segundo lugar porque, en el caso de hacerlo o de investigar a cualquier otro sector de la sociedad o a funcionarios de cualquier otro partido, carece de la credibilidad necesaria para legitimizar el trabajo.

#### 4.3. Grados de democratización periodística

Retomando la visión sistémica que implica que el periodismo de investigación cumple un papel trascendente en la democratización, y que, a la vez, requiere de un grado creciente de democratización para desarrollar su tarea, podemos identificar cinco estadios de una sociedad, según su grado de democratización y según la calidad del periodismo que se practique.

La primera etapa, la básica, es que el sistema garantice la libertad de prensa más elemental. La que permite publicar y emitir sin censura previa de ninguna autoridad estatal. Esto a pesar de que los medios y los periodistas puedan ser sometidos a distintos tipos de presión física, política y/o económica que impiden la existencia de investigación periodística.

La segunda, es la que permite que los mass media comiencen a investigar, fundamentalmente casos de corrupción, aunque aún con ciertas limitaciones como, por ejemplo, el no investigar directamente al gobierno o determinados grupos económicos o sociales poderosos. Esta etapa suele asegurar a los medios protección judicial de su secreto profesional, una limitada independencia económica, e independencia política, para llevar a cabo el trabajo periodístico. Pero implica, normalmente, que las autoridades gubernamentales aún gozan de cierto control implícito, no regulado, que logran mediante la intimidación o mecanismos económicos como el aumento de la carga impositiva o la distribución desigual de la publicidad oficial.

La tercera es la que permite que la prensa logre autonomía financiera y política con respecto al gobierno y sea capaz de investigarlo libremente. Supone que el sistema y las autoridades de los tres poderes democráticos ofrezcan la libertad suficiente como para ser sometidos al escrutinio de la prensa, sin tener forma implícita o explícita de controlarla, más allá de las habituales estrategias de defensa pública que incluyen las denuncias de difamación y de parcialidad del medio. Sin embargo, en esta etapa, todavía existen determinados grupos o sectores que, por su poder, fundamentalmente económico, logran escapar a la lupa periodística.

La cuarta es ya un estadio superior de la prensa. Es cuando ésta es capaz de llevar a cabo investigaciones que vayan más allá de lo político y que involucren a todos los estratos y sectores sociales, incluyendo a los propios medios de comunicación. En este caso, los mass media cuentan con una independencia financiera y económica, además de política, que le permite no ser leal a ningún o a casi ningún sector social y/o económico.

La quinta y última es cuando todos los estadios anteriores están garantizados y ahora, además, la sociedad y la burocracia pública alcanzan niveles óptimos de transparencia, permitiendo el acceso público a la mayor cantidad de documentación e información oficial.



Muy pocos países han logrado llegar a este estadio ideal de la democracia prescriptiva, a esa etapa avanzada de la relación entre medios de masas y sistema democrático. Estados Unidos puede ser un ejemplo, aunque no siempre.

#### 4.3.1. Repercusiones deseables del periodismo de investigación

Otra circunstancia que sirve para medir el grado de democratización de un sistema, es el tipo de repercusiones políticas o judiciales que se producen cuando el resultado de una investigación toma estado público.

Como anticipamos en el capítulo II, aunque es tomado por los periodistas como un éxito cuando ocurre, no es ni debe ser la meta de ninguna investigación las consecuencias políticas o judiciales que esta pueda tener.

La consecuencia buscada por el periodismo de investigación es poner los temas en el debate público, enriquecerlo, mejorar la calidad de la democracia y de la comunicación, vender periódicos y publicidad, mejorar los ratings, derrotar a la competencia... Pero nunca juzgar. Esta tarea corresponde a la Justicia, al Parlamento o a la opinión pública.

Creemos, como el profesor Martínez Albertos, que:

"es la misma sociedad -y no un cuerpo elitista de profesionales del periodismo- la que verdaderamente actúa como perro guardián de los valores y las instituciones, aunque parezca hacia fuera que quienes muerden son los susodichos periodistas" (Martínez Albertos, 1994, p. 22).

Y también coincidimos con Montserrat Quesada, quien considera que después de haber realizado una correcta investigación:

"el periodista ya puede escribir su artículo y publicarlo con la certeza absoluta de que su trabajo habrá sido bien realizado; tal vez no conseguirá ningún resultado compensatorio de su esfuerzo, no logrará que las autoridades en cuestión pongan remedio al tema que denuncia o, en el peor de los casos ni siquiera sus lectores podrán acabar de creer el relato que se les cuenta, pero él habrá puesto su granito de arena para contribuir a otorgar a los medios de comunicación la responsabilidad social que deben asumir como empresas que son de marcado interés público: la responsabilidad de velar por que las instituciones democráticas funcionen correctamente y que nadie cometa excesos en contra de los intereses de los ciudadanos amparándose en los privilegios que indudablemente otorga el ejercicio de cualquier tipo de poder" (Quesada, p. 86, 1987).

Habla bien de una democracia que el sistema reaccione rápidamente a una investigación y ponga en marcha los mecanismos de control judicial o parlamentario. Eso indica el grado de madurez institucional, y el estadio democrático en el que se encuentra.

Pero eso no pueden garantizarlo ni proponérselo como meta los medios, aunque sí puedan exigirlo en editoriales o columnas de opinión.

En palabras de Bolch y Miller:

"Los periodistas sólo pueden indicar lo que necesita ser cambiado. El cuarto poder no promulga leyes, no hace cambios en las normativas ni prende al culpable por el pescuezo y lo ingresa a la cárcel" (Bolch y Miller, 1978, p. 11).

Reflexionando sobre el caso argentino, el periodista Horacio Verbitsky, anota:

"Desde hace un cuarto de siglo se señala como paradigmática la investigación periodística del caso Watergate. (...) A diferencia de lo que ocurrió y aún ocurre en la Argentina -donde el periodismo puede hacer oír su voz pero no hay respuesta institucional que corrija los hechos que señala- en los Estados Unidos los periodistas dieron el alerta temprano, pero las instituciones se encargaron de completar la investigación. La Corte Suprema de Justicia y no el Washington Post reclamó al presidente Nixon la documentación que el Poder Ejecutivo se negaba a entregar alegando un privilegio constitucional. Esto sugiere que la diferencia con Estados Unidos no está en el periodismo sino en la calidad institucional" (Verbitsky, 1997, p. 16).

De todos modos -y regresando a la visión sistémica ya planteada- el periodismo de investigación, por el mero hecho de existir y por su influencia en la opinión pública, puede presionar a las instituciones para que sean transparentes, y para que se saneen a sí mismas, en el peor de los casos, en los comicios generales y mediante el voto popular.

Obviamente es lícito que, sin forzarlo, el medio espere que el trabajo no caiga en saco roto. También es lícito que los periodistas se sientan frustrados cuando ven que nada cambia.

Pero esas son las reglas del juego democrático. Y lo cierto es que la mayoría de las veces, aunque no renuncie ningún implicado en la investigación, el trabajo tiene sus consecuencias, menos impactantes a corto plazo, pero más duraderas a largo plazo.

Por ejemplo, el crecimiento del periodismo de investigación como actividad de los mass media, la erosión a las defensas de aquellos que se ocupan de que nada cambie y, sobre todo, el enriquecimiento del debate público democrático.

## 5. EL EFECTO PERVERSO

A pesar de nuestra defensa del periodismo de investigación, como una tarea que tiende al enriquecimiento de los procesos de democratización, debemos dejar aquí anotados los riesgos que entraña este papel y, en palabras de Hirschman, el "efecto perverso" (Hirschman, 1991) que puede llegar a cumplir el periodismo en una sociedad

democrática y, en especial, el "efecto perverso" que puede entrañar el periodismo de investigación.

Si bien la prensa y el periodismo de investigación tienden a enriquecer la democracia, su práctica irresponsable, puede no hacer más que dañarla.

Por práctica irresponsable entendemos varios de los puntos ya desarrollados:

- que los medios asuman el papel de jueces
- que los medios impulsen campañas para cumplir un determinado objetivo político más allá de la simple difusión de hechos
- que los medios no respeten las normas básicas de corroboración de la veracidad y de realización de un correcto reportaje de investigación.
- A estas circunstancias que pervierten la esencia misma del trabajo periodístico, algunos autores añaden otra: que los mass media se tornen demasiado poderosos.

Martínez Albertos lo ilustra así:

"El perro guardián es útil siempre que no sea más poderoso que sus dueños y no acabe tiranizándolos (...) Una prensa tan prepotente, tan cohesionada ideológicamente como es la de nuestro tiempo, en lugar de actuar como perro guardián acaba ella misma convirtiéndose en un verdadero poder fáctico" (Martínez Albertos, 1994, p. 17).

Citando al profesor Manuel Jiménez de Parga, Martínez Albertos agrega:

"La principal tentación del periodista (es) que en lugar de ser un regulador, un instrumento para la regulación política, se convierta en regidor. En este caso el periodista no se limita a describir y analizar los hechos sino a regirlos. Y regir, según el diccionario, equivale a dirigir, gobernar o mandar" (Martínez Albertos, 1994, p. 19).

Alain Minc, por su parte, planteaba de esta manera lo que para él era una constatación de lo que ocurre en Francia:

"En el imaginario colectivo, los hombres de los medios reemplazaron a los banqueros como símbolos de la pujanza clandestina y de la influencia invisible, del poder insaciable" (Minc, 1993, p. 7).

#### 5.1. Los medios: sujeto y objeto del periodismo de investigación

En un artículo crítico respecto al papel de la prensa, titulado alegóricamente "La mordedura del perro guardián", Ted Smith argumenta que:

"la prensa es la única institución norteamericana que no se somete jamás al pleno rigor autocrítico del periodismo de investigación" (Smith, 1991, p. 24).

Y esa, creemos, es la clave: toda institución -hasta la prensa- si se la deja hacer sin control alguno, puede terminar por pervertir su tarea, por abusar de ella, por tiranizar o por corromperse.

Y el hecho de que la tarea periodística sea esencial en las democracias representativas modernas -como también lo son, por ejemplo, los tres poderes establecidos-, no le entrega a los periodistas licencia de impunidad.

Por eso, aunque estamos personalmente en contra de todo tipo de regulación del periodismo, consideramos importante que la mirada con lupa del periodismo de investigación también incluya a los propios mass media.

Si no quiere ser fiscalizada y restringida desde fuera, la prensa debe adoptar mecanismos para sanearse a sí misma autocontrolándose y estrechando sus propios códigos éticos.

Los medios masivos de comunicación son una institución democrática más y, como tal, deben someterse al escrutinio de las mismas instituciones que el resto de los ciudadanos, incluido el control de la prensa y del periodismo de investigación.

Creemos que, en este caso, es necesario que los periodistas dejen definitivamente de lado el corporativismo. Consideramos que si bien la lucha por la libertad de prensa es una lucha justa, como dice José Luis Dader, el corporativismo es uno de los "pecados capitales del periodista en su construcción de lo público" (Dader, 1992, p. 159-160).

Si bien es necesario que los periodistas y el resto del sistema velen por garantizar el libre ejercicio periodístico, también es importante encontrar mecanismos para, en palabras de Popper, evitar que éste produzca un daño excesivo. Y en este sentido, un periodismo de investigación no corporativista puede ser una respuesta.

Otro de los pecados capitales anotados por el profesor Dader es "el secretismo" (ibid., p. 161-162).

Este es otro efecto perverso que puede cumplir el periodismo en general y el periodismo de investigación en particular: que lo que es necesario ocultar para obtener información sobre un hecho sea más y más importante que lo que el medio va a revelar.

Es decir, que el medio pervierta su función y en lugar de servir para difundir sirva para esconder.

Otra crítica habitual contra el periodismo de investigación, que suele provenir de los políticos, es que en ocasiones trabaja coordinadamente con la Justicia.

Esto es cierto sólo en parte. Ha ocurrido que antes de publicar una historia, el medio entregue la información al juez o al fiscal para protegerse del ataque posterior o para proteger a las fuentes.

Además, muchas veces, periodistas y jueces, fiscales o funcionarios judiciales se retroalimentan en investigaciones determinadas, compartiendo o intercambiando información.

Sin embargo, siempre que la meta final de lo antedicho sea revelar y no ocultar, no lo consideramos una desviación ni una perversión, sino parte de la tarea y de las reglas de juego democráticas.

No se trata de una complicidad delictiva, sino todo lo contrario, una complicidad en busca de la verdad, una complicidad para proteger a los que cumplen esta tarea, una complicidad para que el público conozca y para lograr que lo que difunda el medio esté totalmente corroborado y sea lo más completo posible.

A la hora de defenderse de una investigación periodística, los poderosos suelen apelar a todo tipo de recursos, que muchas veces buscan inducir temor en la opinión pública.

Así aparecen las acusaciones de falta de patriotismo y, sobre todo, en las democracias nacientes, las acusaciones de que esta forma periodística termina por debilitar al sistema democrático y a sus instituciones, porque logra que los ciudadanos le retiren su confianza a los gobernantes.

Consideramos que este argumento es un buen intento de defensa por parte de la clase dirigente, pero nada más.

La desconfianza y la apatía hacia la política y los políticos nunca es consecuencia de la labor de la prensa.

El culpable no es el mensajero, sino el mensaje. La culpa no es del que investiga y publica honestamente sino del que pervierte su función, roba o desempeña una tarea en forma errática.

La solución para evitar el descrédito de los gobernantes no es dejar de investigar sino, todo lo contrario, investigar más, controlar más, para identificar los problemas a corregir antes de que sea demasiado tarde.

Como dice Philip Meyer:

"una democracia que intenta proteger de la información a sus votantes porque dicha información podría utilizarse irracionalmente, deja de ser una democracia" (Meyer, 1993, 305).

---

\* Darío Klein, periodista uruguayo, es miembro del Consejo Editorial de Sala de Prensa. Actualmente trabaja en la cadena de televisión estadounidense CNN, en Atlanta, como

editor periodístico y periodista de investigación. Es doctor en periodismo, por la Universidad Complutense de Madrid, con una tesis realizada sobre Periodismo de Investigación, de la cual reproducimos ésta que la segunda parte del capítulo V.



# Cómo Elaborar y Presentar una Investigación Periodística para Prensa Escrita

*Profesor: Luis Galeano*





La investigación reveló cómo Costa Rica se había convertido en el centro de miles de operaciones del narcotráfico internacional con la movilización, en aquel entonces, de 15.000 kilos anuales de cocaína por su territorio. Las autoridades costarricenses y estadounidenses estimaban que en 2001 se habían movido en el país 100 toneladas de cocaína.

## IV

# EMBRUJO INVESTIGADOR

*Todo el periodismo debe ser investigativo por definición...*

G. G. MÁRQUEZ



“*Cocaína hunde su garra en el país.*” Con este título a todo lo ancho de su primera página, el diario *La Nación* de Costa Rica desplegó, el domingo 23 de noviembre de 1986, una de las más contundentes publicaciones investigativas de las últimas décadas en dicho país.

“El mundo subterráneo del narcotráfico, con sus sobornos, mentiras y crímenes está aquí”, explicó el periodista Eduardo Ulibarri, director del matutino, en una nota a los lectores. “Ha pasado –añadió– de la película o el éxito fugaz de librería a los aeropuertos guanacastecos, a recónditas montañas en el sur y lujosas oficinas de la capital. Ha tenido desvelados a investigadores y jueces. Ha dado el salto de la fantasía a la realidad”.<sup>1</sup> La serie de reportajes, dirigida por el periodista Guillermo Fernández, fue calificada por Ulibarri como “la más laboriosa, prolongada y sensible investigación periodística que haya realizado este diario”.<sup>2</sup> Tres meses continuos de investigación, clasificación y ponderación de 150 entrevistas, análisis al menos de 15 expedientes, de tres mil documentos individuales o recortes periodísticos, lectura de libros, recolección intensa de testimonios y giras internacionales, fueron parte del proyecto.

La investigación reveló cómo Costa Rica se había convertido en el centro de miles de operaciones del narcotráfico internacional con la movilización, en aquel entonces, de 15.000 kilos anuales de cocaína por su territorio. Las autoridades costarricenses y estadounidenses estimaban esa cifra en unas 80 toneladas anuales en el 2001.

La amenaza que el narcotráfico representaba a la institucionalidad de este país centroamericano crecía en magnitud y agresividad. De modo que, con aquella serie investigativa, *La Nación* impactó a la opinión pública al desvelar las dimensiones del problema.

Fue un trabajo digno exponente de esa apreciada modalidad del periodismo moderno: **la investigación.**

El presente capítulo explora los orígenes del periodismo investigativo, sus primeros practicantes; cuáles aspectos del acontecer social abarca; su reto verificador; el sentido crítico de su misión; el carácter esencial de las pruebas en su ejercicio y la demanda permanente del debido balance en su desarrollo.

## **RASTRILLAR, DENUNCIAR**

Rastrillar, escarbar sobre temas conflictivos, controversiales, anómalos y provocar impacto social es una constante en la misión del periodismo investigativo.

El autor estadounidense James Ettema no duda en considerar, además, que este tipo de periodismo debe generar indignación en la sociedad.<sup>3</sup>

“Más que un proceso de reunir noticias –sostiene también David L. Protess– el periodismo de indignación es una forma de contar historias que prueba las fronteras de la conciencia cívica de América.” Añade: “Publicaciones de alegadas actuaciones incorrectas, corrupción política, ineficiencia gubernamental y abusos corporativos, ayudan a definir la moral pública en los Estados Unidos.”<sup>4</sup> Esta labor periodística, puntualiza, tiende a

influir en la construcción de la agenda social con unos temas más relevantes que otros.

Con su labor, la prensa desencadena una reacción social colectiva que involucra a autoridades de gobierno y ciudadanos y “genera cambios que promuevan democracia, eficiencia o justicia social.”<sup>5</sup> El investigativo es un periodismo que tiene, además, una intensa cuota de denuncia. La autora española Monserrat Quesada lo ratifica: “El objetivo general que no debe eludir nunca el periodismo de investigación le obliga a no limitarse simplemente a informar..., sino que siempre debe haber implícita una voluntad de denunciar situaciones.”<sup>6</sup> La prensa investiga y da a conocer hechos para que, por un lado, la opinión pública se entere, pero también “se intenta con ello que la denuncia no caiga en saco roto, que las autoridades competentes intervengan para subsanar errores...”<sup>7</sup> El tipo de temática y su impacto en la sociedad constituyen así una distinción fundamental del periodismo investigativo. Los periodistas investigativos están dedicados a desentrañar lo incorrecto, enfatiza Protes.<sup>8</sup> Los reporteros investigadores se diferencian de quienes cubren eventos solo de una manera reactiva. Protes añade que los reporteros investigadores maximizan la oportunidad de las fuerzas del “bien” de reconocer y batallar con las fuerzas del “mal”.<sup>9</sup> Enterar a la sociedad de lo que ocurre de manera anómala y demandar de las autoridades correcciones es fundamental en la misión investigadora.

Gene Roberts, otro reconocido periodista estadounidense, quien fue editor ejecutivo del diario *Philadelphia Inquirer*, sostiene que la investigación periodística debe “escarbar, escarbar y escarbar más allá de la superficie de tal manera que ayude a los lectores a entender qué realmente está pasando en un mundo cada vez más complejo.”<sup>10</sup> La investigación periodística significa –dice Roberts– “liberar a un reportero de las limitaciones de tiempo y espacio y dejar que informe al público acerca de una situación de vital importancia. Significa comprender a una sociedad que se ha hecho demasiado compleja como para cubrirla meramente con resúmenes informativos o un atractivo gráfico a colores.”<sup>11</sup> Su ejercicio exige, por lo tanto, cumplir con los más rigurosos cánones del buen reporteo: ser incisivo, acucioso, certero, detallado, descriptivo, impactante, balanceado e impregnarse de los más altos valores éticos, de respeto a la dignidad humana y a la justicia. Ser, en fin, “un buen

reportero”, como lo plantea Bob Greene, una de las leyendas del periodismo investigativo estadounidense.<sup>12</sup>

“El objetivo del reporte de investigación no difiere de la definición del bueno y sólido reporte en cualquier sitio... concentre su energía y creatividad en buscar la total verdad en cualquier tema...”, advierte Friedlander.<sup>13</sup>

Algunos historiadores acreditan denuncias periodísticas incluso desde los años 1700, pero uno de los periodos más intensos y simbólicos de esta modalidad se remonta a inicios del siglo XX en los Estados Unidos.

Escritores de magazines, identificados como progresistas o liberales, se dedicaron a denunciar severos males sociales, de corrupción y crimen, que aquejaban a las nacientes urbes norteamericanas. Destacaron entre aquellos periodistas Ida M. Tarbell, Upton Sinclair y Lincoln Steffens.<sup>14</sup> Algunos de ellos fueron llamados despectivamente *muckrakers* o “rastrilladores” por la clase de indagaciones y denuncias que planteaban. El calificativo provino del presidente Teodoro Roosevelt quien, no obstante reconocer la necesidad de que la prensa denunciara lo incorrecto, también la llamó a moderar sus actuaciones.<sup>15</sup>

“Convencidos de que la opinión pública debía enterarse de las trampas de los gobernantes, de la anarquía de las finanzas públicas y de las artimañas de los nacientes monopolios, los rastrilladores escarbaron a fondo y sin compromisos”, afirma el autor y periodista investigador colombiano Gerardo Reyes.<sup>16</sup> Los periodistas investigadores, añaden Protes y otros autores, han compartido una meta a través de la historia estadounidense: alterar la agenda de los ciudadanos y de los políticos.<sup>17</sup> El impulso investigativo ha sido fundamental en el periodismo estadounidense, agregan los referidos autores. Y, añadimos, en muchas otras latitudes.

La etapa de mayor apogeo y considerada como la que define en épocas recientes la labor investigativa, se experimenta a partir de los años sesentas en los Estados Unidos. Contempló denuncias sobre el involucramiento norteamericano en el conflicto en Indochina y, particularmente, la cobertura del escándalo Watergate.

Las denuncias del respetado periodista Seymour Hersh sobre la denominada masacre de My Lai en 1969 y las revelaciones de los

denominados “Papeles del Pentágono”, que hizo *The New York Times* en 1971, a partir de documentos secretos obtenidos por el reportero Neil Sheehan, fueron detonantes de esta otra vigorosa etapa del periodismo investigador estadounidense.<sup>18</sup> Pero el escándalo crucial fue Watergate.

En un proyecto encabezado por Carl Bernstein y Bob Woodward, los reporteros más famosos del siglo XX, según el diario *El País* de Madrid, *The Washington Post* investigó y denunció una serie de anómalas actuaciones atribuidas a funcionarios cercanos a la entonces gobernante cúpula republicana. Las pesquisas se dieron tras el descubrimiento de una acción de espionaje político en “el Cuartel General del Comité Nacional del Partido Demócrata en el complejo de apartamentos y oficinas del hotel Watergate”, de la capital estadounidense, el 17 de junio de 1972.<sup>19</sup> Un incidente, en apariencia insignificante para las élites periodísticas de Washington D.C., acostumbradas a lidiar con grandes temas de política local e internacional, produjo la más persistente, profunda e impactante investigación periodística que fijó derroteros para siempre en su campo.

El escándalo culminó en agosto de 1974 con la renuncia del presidente Richard M. Nixon; catapultó al diario, sus propietarios, editores y reporteros y —como lo sostienen varios autores— resucitó la pasión por el periodismo investigativo.

“...Las lecciones del Watergate fueron que una información agresiva y persistente en momentos difíciles puede tener un éxito extraordinario. Esta es la lección principal”, dice Benjamín C. Bradlee, director del diario durante el período de la investigación.<sup>20</sup> Katherine Graham, presidenta del comité ejecutivo del diario, recuerda la experiencia así: “El papel del *Post* en todo ello fue simplemente informar... nunca pretendió atrapar a Nixon ni, como se afirmó a menudo, derribar al presidente... Al final, Nixon fue el peor enemigo de sí mismo... su paranoia, su odio a la prensa y sus triquiñuelas contribuyeron a derribarlo junto con los procesos constitucionales adecuados, en los que participaron jurados, tribunales y el Congreso... El *Post* fue parte importante, pero sólo una parte de la historia.”<sup>21</sup>

“...Watergate —recuerda Graham— fue el suceso más importante de mi vida profesional, pero mi participación fue

básicamente periférica y pocas veces directa... estuve haciendo preguntas sin cesar para comprobar que estábamos siendo justos, objetivos y precisos... Mi función fue respaldar a jefes y reporteros, creer en ellos...”<sup>22</sup>

“Watergate –ahonda– demostró lo que podían hacer unos periodistas que llevaron a cabo una labor de investigación difícil, unos redactores-jefes capaces de permanecer escépticos, exigentes y lo más desapasionados posible dadas las circunstancias...”<sup>23</sup> La iniciativa, agresividad e independencia que mantuvieron propietarios, editores y los reporteros del diario lleva a Bob Greene a alabarlas como definidoras del moderno concepto de periodismo de investigación. “Watergate es un clásico ejemplo de periodismo investigativo”, dice.<sup>24</sup> No solo destaca el papel del *Post*, sino que ofrece una interesante, aunque rígida, clasificación de lo que debe ser la labor investigativa. Debe nacer, dice, de la propia iniciativa del periodista o del medio; debe involucrar temas de razonable importancia para el lector y que sean asuntos que otros estén intentando esconder de la atención pública. El investigativo, ciertamente, debe ser un periodismo fundamentado en la iniciativa de reporteros, editores y salas de redacción. Dicha modalidad debe, además, interesar a mucho lector, televidente u oyente. Aquello que sea de particular interés para un medio, un editor o un reportero, pero que no revista interés público, se debilita en su valor periodístico; se debilita en su potencial de investigación.

## AQUELLO OCULTO

El periodismo investigativo no solo abarca hechos anómalos sino, además, hechos que alguien desea ocultar.

Cuando reporteros, editores o medios de comunicación perciben algún tema como de investigación, es probable que salte también a relucir el deseo de las fuentes públicas o privadas de ocultarlo.



Esto genera la posibilidad de fricciones entre fuentes y periodistas; pone de relieve esas diferentes sendas y objetivos que caracterizan a unos y a otros en su misión.

Ulibarri lo resume así: "Los conflictos comienzan cuando la selección que hacemos de la información no coincide con la que la fuente hubiera deseado; se agrava cuando nuestro ímpetu extractivo se contrapone con su deseo retentivo; cuando nuestro interés por revelar afecta el suyo por ocultar".<sup>25</sup> Un manejo inteligente, sensato, realista, cuidadoso de manipulaciones, en tan sensible relación, contribuirá a fortalecer el desarrollo de las informaciones, en particular de las investigativas.

Eso requiere reporteros y editores informados, perceptivos, certeros, limpios, cuidadosos, inteligentes y de amplios conocimientos, como lo plantea Greene.

Son condiciones válidas y necesarias en la rutinaria labor informativa, pero más en la investigativa, dada la frágil y, a veces, hostil relación con las fuentes.

Los reporteros investigadores deben además caracterizarse por la ecuanimidad y el desapasionamiento en el manejo de sus temas aun en los momentos más dramáticos de su labor. Igual comportamiento se les demanda a los editores.

"¿Qué sintió la noche que tuvo que anunciar la dimisión de Nixon con grandes titulares?", le preguntaron a Ben C. Bradlee, director del *Post*, y respondió: "Quería estar seguro de que no íbamos a cometer ningún error estúpido, de que trabajamos con exactitud y dignidad..."<sup>26</sup> La misma sensación de moderación durante circunstancias tan dramáticas la ratifica la señora Graham: "En el *Post* recibimos muchas llamadas desagradables: lectores convencidos de que estábamos abriendo botellas de champán para celebrar el resultado que perseguíamos desde el principio. Lo que sentía yo, en realidad, era alivio, mezclado con angustia... Fue escalofriante. Entonces, y sólo entonces, experimenté verdadero alivio. Sentí que se me había quitado un peso de los hombros. Se había acabado. Nixon se había ido... El alivio obedecía a que teníamos un presidente agradable, abierto, honrado y no amenazador..."<sup>27</sup>

## DE QUIENES LO EJERCEN

Certeza, precisión, balance son propios del periodismo más exigente. Son un imperativo para los reporteros investigativos.

A los requerimientos de acuciosidad, de estar alertas ante todo aquello incorrecto en la sociedad, de desplegar una conducta escéptica e incisiva, los periodistas investigadores deben añadir su obligación de divulgar solo hechos ciertos.

Greene puntualiza sobre el deseo, la motivación, el juicio, la determinación, imaginación, integridad y decisión lógica que caracterizan a excelentes reporteros. Y enfatiza que su actuación sea juiciosa, racional. “Es la habilidad —dice— para estimar correctamente la naturaleza e importancia de la noticia, reportearla y escribirla profesionalmente. Los extremos son evitados; la pasión y el comportamiento controlados.”<sup>28</sup> Reyes advierte que estos reporteros deben ser justos, honestos, preparados, independientes de sus fuentes y de las personas que investigan.<sup>29</sup>

¿Cuánta cercanía o distancia debe mantener de las fuentes? ¿Cómo debe ser el comportamiento con ellas? Es importante que mantengan una relación estrecha, pero a la vez distante con las fuentes; es importante que tengan un nexo cercano e intenso, pero a la vez crítico, escéptico.

Pero, de acuerdo con Reyes, deben ser reporteros que no afecten su misión profesional con reacciones emocionales y aprendan “a escuchar y a ponerse en el lugar de quienes aparecen comprometidos en sus denuncias.”<sup>30</sup> Perseguir con constancia el balance se les torna así en un imperativo.

Friedlander desafía a pensar siempre en el balance, a dar oportunidad directa de descargo a los investigados, a neutralizar prejuicios en la labor y a pensar, incluso, en descartar asuntos.<sup>31</sup> En la faceta investigadora, los temas y acontecimientos deben ser abordados dentro de una perspectiva de justicia. Sobre ello profundizaremos más adelante.

Clark Mollenhoff, destacado periodista investigador estadounidense, exige a los reporteros ser justos en el trato con “sus

fuentes confidenciales, sus fuentes públicas, y con las personas que han sido objeto de su arriesgada investigación.”<sup>32</sup> Sensatez, prudencia, justicia y destreza deben, en fin, caracterizar a los reporteros investigadores.

Deben ser buenos reporteros, a secas, como lo demanda Greene. “El requisito esencial de un buen reportero como el de cualquier artesano —dice— es tener habilidad natural sazónada con disciplina y experiencia. Todos nacemos con habilidad natural de una u otra clase. Pero disciplina y experiencia requieren de tiempo... No hay buenos reporteros al instante; tampoco hay reporteros investigadores al instante. Buenos reporteros consistentemente hacen un buen trabajo. Es un imperativo del oficio.”<sup>33</sup> Temas de impacto en la sociedad abordados en condiciones de excelencia son los que diferencian a los reporteros y al periodismo de investigación.

## SUS SENDEROS

¿Qué investigar? Esta, quizás, debe ser la primera pregunta de reporteros o editores al asumir los temas de investigación.

Se investiga todo aquello anómalo que ocurra, en particular en la función pública. En dicha inquietud radica el perenne papel de denuncia que se atribuye al periodismo investigativo.

“...El periodista investigador debe intentar definir y denunciar todo lo que sea operacionalmente o conceptualmente falso”, dice Monserrat Quesada.<sup>34</sup> Reporteros y editores deben estar atentos a lo que acontece a su alrededor y, en cuanto detecten actuaciones incorrectas de instituciones o funcionarios, actuar, indagar.

Es probable que sean estos reporteros, en la cobertura rutinaria de fuentes, los primeros en conocer datos, referencias e indicios de posibles temas.

“Muy frecuentemente —dice Friedlander— la historia investigativa empieza con una llamada telefónica o una carta o un *tip* de que algo está incorrecto.”<sup>35</sup> Los núcleos o unidades investigativas son, con frecuencia, reductos de esos mensajes. Es responsabilidad

de los reporteros en esas unidades explorar, indagar y verificar las versiones que conozcan; enumerar temas para profundizar y definir prioridades y estrategias con sus editores. Requieren de un afán inquisidor, de olfato, persistencia e iniciativa. Eso no solo les permitirá detectar temas de investigación en hechos aislados, sino también a partir de fenómenos que se prolonguen en el acontecer social. Esto último incidió en la decisión que tomó en agosto de 1986 el diario *La Nación* de Costa Rica de aislar a un grupo de reporteros y dedicarlo exclusivamente a investigar la penetración del narcotráfico internacional en dicho país.

Así ocurrió tras valorarse en la sala de redacción la magnitud de los decomisos aislados de droga y la continua presencia de controvertidos extranjeros en territorio costarricense.

El incidente más espectacular se dio con la captura en 1985 del narcotraficante mexicano Rafael Caro Quintero en una mansión cerca del aeropuerto internacional. Autoridades estadounidenses lo ligaron a la muerte de Enrique Camarena, agente especial de la Drug Enforcement Administration (DEA), hecho acontecido en Guadalajara, México, en 1985.

Caro y sus secuaces llegaron, en la Semana Santa de aquel año, a establecerse en suelo costarricense. Su presencia fue detectada por la policía local que, con apoyo de la DEA, los detuvo y expulsó abruptamente.

¿Cómo arribó aquel poderoso narcotraficante fugitivo?, ¿quién le recomendó el país?, ¿qué apoyo recibió en sus trámites migratorios?, ¿en qué invirtió inicialmente?, fueron tan solo parte de las interrogantes que sacudieron a la opinión pública.

Ese caso y otros misteriosos acontecimientos ligados al narcotráfico internacional condujeron a *La Nación* a una investigación amplia del tema.

Editores y reporteros valoraron hechos continua y fragmentariamente reporteados y publicados y los pusieron en perspectiva en una indagación integral.

Igual puede ocurrir en otros ámbitos del acontecer social no solo ligados al narcotráfico o a la corrupción pública. Referencias o incidentes aislados que tienen los periodistas o los medios o datos que se conocen en distintas esferas sociales o políticas, pueden

conducir a pesquisas más profundas, de mayor envergadura e implicación.

## VERIFICAR, IDENTIFICAR

La verificación de los datos y la identificación de las fuentes son elementos indispensables en la tarea investigadora.

Los reporteros investigadores deben hacer el máximo esfuerzo por corroborar los detalles de las versiones, denuncias, rumores, datos e informaciones que reciben y que se aprestan a publicar.

Guido Fernández lo advierte: "...Si la noticia se origina en una denuncia anónima, en una fuente poco confiable o viene sesgada por su origen, es necesario buscar documentación u otros testimonios que sirvan de apoyo... El periodista sensato sabe distinguir entre la habladuría, el chisme, el rumor; entre este y la especulación con fundamento; entre la hipótesis plausible y los indicios; entre los indicios y la prueba, y entre esta y la verdad."<sup>36</sup> El reportaje investigativo, puntualiza a su vez Reyes, debe ser legalmente sólido, fundamentado en hechos fehacientes, comprobables en forma convencional.<sup>37</sup> Desde el caso Watergate, *The Washington Post* exige a sus reporteros constatar todos los datos al menos en tres fuentes independientes.

Aunque tres fuentes parecen ser suficientes, reporteros y editores no deben descartar acudir a cuantas sean necesarias para verificar las informaciones. Corroborar cada dato o versión, que lo amerite es esencial. La búsqueda de dichas fuentes debe ser, siempre que las circunstancias lo permitan, de manera directa.

Ello debe ligarse a otros elementos claves en la tarea investigativa:

- ⇒ identificar las fuentes y
- ⇒ los pedidos de confidencialidad y anonimato.

Esta es nuestra recomendación: identifique siempre las fuentes y guárdeles secreto solo en ocasiones extraordinarias. Pero cuando prometa reserva de identidad, manténgala a toda costa.

Fernández es contundente: “El secreto de la fuente está lejos de ser la premisa con base en la que debe trabajar... la regla debe ser revelar la fuente, no ocultarla.”<sup>38</sup> Ulibarri permite salvar el escollo del secreto en circunstancias excepcionales:

- ⇒ que la información sea vital para el trabajo;
- ⇒ que solo respetando la confidencialidad, aquella importante información sea proporcionada.<sup>39</sup> Friedlander ratifica la inquietud. “Es crítico para un reportero afianzar lo dicho por la fuente anónima con documentos y fuentes adicionales porque no es inusual para una fuente, que luego se siente presionada, retractarse de previas revelaciones, dejando al reportero abandonado.”<sup>40</sup>

La agencia noticiosa estadounidense AP también evita las fuentes anónimas. Thomas Kent, director del servicio internacional de dicha agencia, dice que solo recurrirán a una fuente anónima si:

- ⇒ conocen la fuente;
- ⇒ si la fuente está en posición de conocer la información que divulga;
- ⇒ si la información es esencial para el artículo;
- ⇒ si no está disponible de otro modo.<sup>41</sup>

En todo caso, se requiere de una misión reporteril y editora disciplinada, pausada y basada en rigurosos principios éticos para decidir, cuando lo demanden los acontecimientos, cómo actuar ante situaciones como las apuntadas.

## TODO EL HORIZONTE

¿Debe limitarse la labor investigativa solo a aquello anómalo o corrupto que ocurre en nuestras sociedades? Aunque el periodismo investigativo concentra su atención en hechos, temas y acontecimientos ligados a la corrupción pública, no debe perder de vista la posibilidad de ampliar su horizonte a muchas otras áreas del acontecer social.

Desde el campo científico, el económico, el educativo, las salas de redacción pueden contribuir con informaciones investigativas, de profundidad.

Puede que algunas lleven el tono de denuncia que tiñe la labor investigativa o se concentren en perfilar proyectos sobre avances o estados de situación de distintos fenómenos sociales.

Su descubrimiento y tratamiento les demandará a reporteros y editores mucho sentido crítico más allá de la cobertura rutinaria.

Se impone reflexión, perspicacia, planificación.

De todos aquellos hechos que los medios cubren, más allá de los casos de corrupción, es conveniente que sus reporteros, editores y ejecutivos se pregunten: ¿Cuáles otros merecen una atención más particular?, ¿cuáles requieren profundidad, investigación?

Identificados los de mayor relevancia, se debe trabajar sobre ellos, no importa que contengan elementos de denuncia, inherentes al periodismo investigativo, o que se refieran a otras facetas del acontecer público.

Podrían así ser parte de esas “vetas inexploradas” a las que alude Reyes, que incluyen desde colas de pensionados, hacinamientos carcelarios, hasta la propagación de barriadas de miseria.

Pueden incluir desde cambiantes comportamientos religiosos de una sociedad; fenómenos migratorios, embates de una enfermedad o tendencias educativas, de población, electorales, ambientales, criminales.

Muchos pueden originarse en las propias salas de redacción como seguimiento a inusuales acontecimientos. Lo determinó así el diario *La Nación* de Costa Rica tras dos tragedias que conmovieron al país en 1996.

Una contempló las secuelas del huracán *César* que afectó a Centroamérica, y en especial a Costa Rica, en agosto de aquel año.

Pasada la cobertura inicial del suceso, que causó muerte y destrucción, en especial en zonas remotas del país, el diario ahondó en las consecuencias del desastre. La sobreirradiación masiva con cobalto de 115 pacientes afectados por cáncer, en octubre de 1996 en uno de los hospitales públicos, ameritó otra investigación extraordinaria. La emergencia, atribuida tanto a fallas humanas como de equipos de atención, desató indignación en la opinión pública y condujo al diario a profundizar en sus causas. Igual investigación desarrolló en 1997 con la súbita presencia en calles y ciudades de Costa Rica de centenares de jóvenes seguidoras del denominado Movimiento Iglesia de la Unificación Universal del Rev. Sung Yung Moon. Este grupo ha sido cuestionado en el ámbito internacional por sus millonarias inversiones y el fanatismo de sus actividades.

Reporteros investigaron durante semanas las dimensiones de la penetración de dicho grupo religioso. Parte de la investigación demandó la infiltración de un periodista en el movimiento.

Casos como estos evidencian que se puede desarrollar periodismo investigativo y de profundidad a partir de temas que no necesariamente están limitados a hechos de corrupción.

El horizonte de la misión investigadora es más amplio. Reyes la caracteriza como una labor de profundidad, menos detectivesca, que analiza crisis sociales, emite diagnósticos y trata de encontrar explicación a las causas.

Añade: "Si el periodismo investigativo se concentra en responder a la pregunta sobre quién y cuándo lo hizo, el de profundidad busca el porqué."<sup>42</sup> En una u otra vertiente, lo que interesa es brindarles a lectores, oyentes y televidentes una perspectiva que no solo sea impactante y de denuncia, sino esclarecedora, atractiva, variada, cuidadosa y balanceada.



## ¿CÓMO INVESTIGAR?

Los reporteros investigadores no se conforman con la cobertura rutinaria de los acontecimientos. Esto contribuye, en cualquier medio, a moldear una agenda informativa más independiente, creativa, profunda.

¿Cuáles son las posibilidades y límites a que se enfrentan en este proceso reporteros, editores y ejecutivos en salas de redacción?

Sea que el periodista cubra fuentes rutinarias o que pertenezca a unidades de investigación, su compromiso de salir de la superficialidad le obliga a mantenerse en una alerta constante. Debe agudizar el “olfato de perro”, como advierte Mariano José de Larra.<sup>43</sup> Olfato es algo de lo que mejor caracteriza y más necesita un buen periodista, sobre todo el investigador.

Le puede permitir detectar un tema por insignificante que aparezca el indicio, detalle o dato. Ello puede ocurrir por el nexo que usted como reportero tenga con sus fuentes habituales, por contactos con informantes o por cartas, anónimos o llamadas telefónicas.

En su labor no menosprecie la prominencia de quien suministre el indicio o primera referencia. Es frecuente corroborar cómo en las salas de redacción se rechazan *ad portas* posibles asuntos informativos o de investigación tan solo por el hecho de que quien los da no tiene un rango público conocido, relevante.

Así muchas veces un trabajo investigativo depende del rango del informante, máxime si se trata de funcionarios públicos. Cuánto más prominente sea el cargo, mayor la posibilidad de darle atención y repercusión. Esa práctica es correcta. Pero reporteros y editores no deben marginar fuentes de menor rango.

No en pocas ocasiones, excelentes puntos de partida de una investigación proceden de fuentes sin particular jerarquía, pero que tienen acceso a información importante de manera oportuna.

Secretarias, telefonistas, asistentes, choferes de funcionarios, ministros, diputados, se enteran diariamente de innumerables facetas

del acontecer y de decisiones públicas. Esta gente muchas veces está dispuesta a informar a los reporteros. Se trata de una opción que no debe desperdiciarse.

En todo caso no olvide verificar y corroborar que los datos o las versiones sean ciertas. En ese sentido, el trabajo investigativo a partir de hipótesis es fundamental.

Formular hipótesis a partir de los indicios o versiones que le lleguen, investigarlos, probarlos o descartarlos, es un componente esencial en la labor reporteril investigadora. Lo debe ser en todo el ejercicio periodístico.

“El mejor proyecto de reporteo –sostiene John Ullmann– tiene mucho en común con lo mejor de la tradición científica; hipótesis son formuladas, bases de datos son investigadas para ver qué se ha publicado, entrevistas son hechas y hay seguimiento documental; los negativos y positivos de la hipótesis son sopesados, hay conclusiones y el proyecto es publicado.”<sup>44</sup>

## COBERTURA CRÍTICA

Asuma una cobertura crítica de los acontecimientos y sus protagonistas.

Planteo así ese dilema con que Quesada enfrenta a los periodistas al demandarles pasar de simples transmisores de informaciones oficiales a ser filtros críticos en la misión. Basada en las lecciones de duda y cuestionamiento a las verdades oficiales que dio Watergate, Quesada exige a la prensa superar el papel de mero intermediario entre los poderes públicos y la sociedad.<sup>45</sup> Su planteamiento permite entender por qué se considera que el periodista investigador se adelanta a los acontecimientos. “No espera a que los hechos se produzcan, sino que los desencadena o los frena con su propia investigación...”<sup>46</sup> Eduardo San Martín, ex subdirector del diario *El País*, de Madrid, puntualiza: “...el periodista investigador... nunca se limita a ser el mero receptor de una información que le viene dada desde fuera.”<sup>47</sup> Esta crítica visión de la labor reporteril debe fortalecerla todo periodista en la cobertura noticiosa habitual, pero

con mayor énfasis en la faceta investigativa. Es una cobertura que exige una visión crítica de las verdades oficiales y una lectura *entre líneas* de los mensajes, discursos o conferencias de prensa oficiales.

Implica tratar de responder interrogantes como estas:

- ⇒ ¿Cuáles son los objetivos de los mensajes o conferencias a los que son convocados los reporteros o medios?
- ⇒ ¿Por qué se escogió esa oportunidad y no otra para la convocatoria?
- ⇒ ¿Por qué se toman determinadas decisiones gubernamentales en un momento y no en otro?
- ⇒ ¿Quiénes son responsables de actuaciones cuestionadas?
- ⇒ ¿Quién supo, y desde cuándo, de hechos cuestionados, polémicos?
- ⇒ ¿Por qué un funcionario o protagonista cuestionado evita referirse a los acontecimientos?
- ⇒ ¿Por qué no alertó a tiempo de alegadas irregularidades?
- ⇒ ¿Por qué no renunció a su cargo, informado oportunamente de anomalías en la cúpula del Gobierno?

Mucha atención les debe merecer a reporteros y editores el fondo y la oportunidad de las actuaciones y de las decisiones de gobernantes o de cualquier otro protagonista del acontecer noticioso.

¿Qué hay detrás de un remezón ministerial?, ¿por qué el presidente mantiene o separa, en un momento, a determinados colaboradores?, ¿son certeras, sinceras, las razones que da un político para retirarse de una contienda o habrá algún otro elemento escondido? Aunque preguntas de estas pueden tener respuesta en maniobras políticas rutinarias, con frecuencia pueden dar indicios de casos más conflictivos que los protagonistas prefieren tener bajo tenue perfil, cuando no ocultar.

Entra en juego aquí esa actitud escéptica que demanda de reporteros y editores el profesor Edmund B. Lambeth de la escuela de Missouri-Columbia.

Entra así en el ejercicio periodístico no solo ese necesario escepticismo sino una sana malicia que puede generar sorpresas, primicias impactantes o, simplemente, buenos trabajos periodísticos.

Si así ocurre, otros pasos a dar en una investigación periodística demandan:

- ⇒ el acopio de pruebas: desde la testimonial a la documental;
- ⇒ el uso del *fairness* : aplicación del balance, o lo que Guido Fernández reclama como el debido proceso periodístico.<sup>48</sup>

## EL PESO DE LAS PRUEBAS

Acuda a muchas pruebas y evidencias para fortalecer sus informaciones. Acuda a las pruebas más sólidas.

Desde la percepción personal de determinados hechos que le sirven de punto de partida en una pesquisa hasta la infiltración, cuando así lo amerite un caso, será parte del desafío.

Cualquier indicio, aunque leve, de hechos anómalos debe poner a prueba el instinto indagador y la exigencia verificadora de los reporteros investigadores. Los documentos son, en dicho proceso, una herramienta fundamental.

Puede que las fuentes que brindan los datos sean de absoluta confianza. Puede que durante años esas fuentes le hayan facilitado informaciones o pistas relevantes para confirmar. Puede que usted haya corroborado muchas de las versiones. Sin embargo, nunca deje de preguntarse o de preguntarles a las fuentes: ¿Dónde y cómo puedo documentar el tema, la denuncia?

“Un periodista —dice Quesada— no puede lanzarse a denunciar una situación corrupta sólo porque le parezca que es incorrecta o porque alguien se lo haya sugerido, sino que deberá tener en su mano las máximas pruebas documentales que así la califiquen...”<sup>49</sup> En casos de corrupción, que involucren a políticos, es indispensable que rastree documentos en la instancia judicial donde se tramitan o en cualquier otra dependencia relacionada.

Investigaciones periodísticas basadas en documentos o fotocopias de expedientes judiciales, gozan de un importante grado de credibilidad pública.

Lectores, oyentes o televidentes parecen descansar tranquilos en el momento de recibir informaciones basadas en documentos fehacientes.

Trátase de una resolución condenatoria, de un requerimiento de elevación a juicio o de un básico requerimiento de instrucción judicial, las referencias que contienen son recibidas por los ciudadanos como evidencia importante, fiel, de los acontecimientos investigados o denunciados.

La documentación judicial, por lo general, contempla una relación minuciosa de los hechos a partir de relatos de organismos policiales o de fiscales. Incluyen las voces de parte y contraparte que pueden brindarle a cualquier publicación un contexto importante, revelador, atractivo.

La hora exacta o aproximada de determinado suceso o acontecimiento, los participantes, sus identidades, sus manifestaciones, son solo parte de los detalles a los que pueden tener acceso reporteros sagaces.

¿Qué hacer si el tema es apenas sujeto de indagación en una instancia política, por ejemplo, una comisión investigadora legislativa? Documentétese en las actas de las sesiones rutinarias y en los documentos que a ellas se aporten. Muchos le permitirán descubrir eventuales implicaciones de los hechos, ramificaciones y conexiones de los protagonistas.

Otros le ayudarán a reconstruir la evolución de complejas tramas delictivas en perjuicio de la administración pública, cuestionamientos a determinadas actuaciones y las posiciones de los diferentes protagonistas.

No se contente con asistir de oyente a las sesiones de comisiones investigadoras legislativas. Martille con los congresistas o sus asistentes para obtener copias de las actas y de la documentación anexa.

Si no enfrenta restricciones, haga la lectura pausada que le permita detectar elementos llamativos, indicios importantes, relaciones sospechosas.

Extienda la indagación de documentos a cualquier otra instancia que considere oportuna.

Aunque la legislación y regulaciones varían de país en país, es importante que los reporteros valoren hasta dónde tienen, en su entorno, acceso a actas de sesiones de gabinete. Deben indagar en otras relevantes instituciones públicas como las de servicios de salud, de agua, telecomunicaciones, comercialización de combustibles o de venta de seguros.

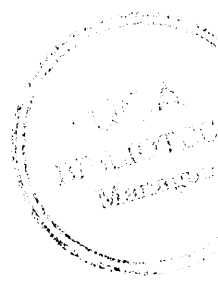
Estas entidades tienen, al menos, una sesión semanal de directiva en la que conocen y deciden sobre temas importantes para la institución y para el país en campos como la salud, telecomunicaciones, energía o tarifas de servicios públicos.

Las actas de esas sesiones reflejan, en algunos casos, acalorados debates sobre propuestas o decisiones que implican gastos millonarios de recursos públicos en proyectos que no necesariamente beneficiarán al Estado o a los contribuyentes.

En Costa Rica, el Banco Anglo, el banco estatal más antiguo, fue cerrado en 1994. El hecho se convirtió en el peor desastre financiero en la historia del país, con pérdidas estimadas, entonces, en unos \$ 52 millones.

Investigaciones periodísticas basadas en actas de las sesiones de junta directiva y de todo otro tipo de documentación, revelaron la magnitud de las anomalías en que habían incurrido los sospechosos.

El uso de extensa y certera documentación le permitió al matutino *Al Día* apuntarse un éxito en la cobertura del caso.



## TRILLO INDAGADOR

En algunos casos, por mera ignorancia, los periodistas desconocen las opciones legales documentales con que cuentan. En otros, quizás no indagan sobre esas opciones.

En Costa Rica, por ejemplo, el acceso a la información en el sector institucional público es permitido siempre que no se trate de secretos de Estado.

El país es signatario del denominado Pacto de San José, según el cual fue suscrita en 1979 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que protege la libertad de pensamiento y expresión.<sup>50</sup> Además la Constitución Política en su artículo 30 establece: "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado ." La misma Carta, en su artículo 48, permite a los ciudadanos recurrir contra aquellas decisiones que les afecten algunas de las libertades o privilegios en ella amparados.

Es usual así que reporteros interpongan recursos de amparo si funcionarios o instituciones niegan informaciones no cubiertas por el secreto de Estado.

Los reporteros tienen, además de las acciones legales, muchas otras posibilidades de tratar de hallar información documental.

Desde los archivos periodísticos, los registros públicos hasta los diarios oficiales, son parte de esas posibilidades. En los registros de propiedad o mercantiles los periodistas pueden documentar, sin mayor obstáculo, cuando un caso lo demande, identidades, fechas, tipo de operaciones y evolución en la compra, venta e inscripción de bienes muebles e inmuebles.

En los archivos de protocolos de abogados, si son públicos, los periodistas pueden corroborar innumerables negociaciones y sus protagonistas.

Esto les permite no solo dar credibilidad a sus trabajos, sino definir otras posibles facetas de investigación.

En casos de operaciones de narcotraficantes internacionales y sus secuaces, es probable que este rastreo documental los lleve a verificar la magnitud de la penetración de un *capo*: sus asesorías jurídicas, áreas de inversión, adquisiciones de bienes raíces; en fin, su compadrazgo local.

En Costa Rica entre los años ochentas y noventas y, en particular, a partir de la súbita y efímera presencia del *capo* mexicano Rafael Caro, diferentes indagaciones periodísticas y legislativas descubrieron la presencia de extranjeros con cuestionados antecedentes. Algunos de ellos fueron ligados a reconocidas figuras políticas del país.

Uno de esos casos fue el del estadounidense Lionel James Casey quien, acusado por narcotráfico en su país, arribó a Costa Rica. Casey donó un millón de colones a la campaña político-electoral del partido Liberación Nacional en 1986. La donación la hizo a través del ex presidente Daniel Oduber, según lo declaró el propio Casey en 1989 a una comisión legislativa investigadora.

La intensa y persistente cobertura periodística del tema llevaron al ex mandatario a aceptar la donación con un posterior alto costo político en su contra.

Otra investigación periodística, desarrollada por *La Nación*, comprobó cómo el hijo y un sobrino de Roberto Suárez Gómez, entonces el más poderoso narcotraficante de Bolivia, trataron de invertir en Costa Rica en 1989 gracias a la intercesión de Oduber.

Una de las pruebas más contundentes de esa investigación, desarrollada por el periodista Lafitte Fernández, la publicó el diario al reproducir un telegrama enviado por Oduber a un diplomático costarricense en Bolivia en el que se solicitaba visa para los familiares del narcotraficante Suárez.

El ex presidente no atendió al reportero para referirse al caso. Pero en una corta respuesta que envió ante un cuestionario del periodista, Oduber sostuvo: "En cuanto a que usted me ponga términos para responder a un cuestionario, es cosa que como ciudadano costarricense no puedo aceptar. En efecto usted no ostenta cargo público alguno que me obligue a responderle y el ser periodista de *La Nación* no lo convierte en juez o policía"<sup>51</sup> Otras investigaciones periodísticas y legislativas revelaron en 1988 las



cuestionadas relaciones de Roberto Fionna, empresario argentino, con políticos, magistrados y policías en Costa Rica. Fionna fue condenado a prisión en Francia por actividades de narcotráfico.

Las revelaciones e indagaciones culminaron en pronunciamientos legislativos, sin precedentes en la historia política costarricense, que censuraron a los involucrados, tal el caso del ex presidente Oduber, fallecido en 1991.

Implicaron además la intervención de órganos jurisdiccionales y remataron con la promulgación de la que, en su momento, fue considerada como la más estricta ley contra el narcotráfico en Latinoamérica.

En muchas de aquellas pesquisas, la iniciativa la llevó el diario *La Nación*, ratificando el papel de responsabilidad social que cumple la prensa, en particular en su dimensión investigadora.

Fueron informaciones que se caracterizaron no solo por su impacto y denuncia, sino por su solidez informativa a partir de documentos, testimonios, entrevistas.

“La importancia de la fase de documentación –puntualiza Quesada– se debe a que es, en realidad, la que otorgará credibilidad al artículo...”<sup>52</sup> Ulibarri cataloga los documentos como “prueba o testimonio incuestionable de una serie de procedimientos, decisiones y acuerdos.”<sup>53</sup> Steve Weinberg, profesor de la escuela de periodismo de la Universidad de Missouri-Columbia, sostiene que el uso de los documentos “es vital para la investigación periodística.”<sup>54</sup> Es clara la continua necesidad de su uso en las investigaciones.

Las bibliotecas son, en parte, centros de guía sobre los temas, pero igual lo serán los centros de documentación de instituciones públicas o privadas.

Recuerde: de la cantidad pero sobre todo de la calidad de documentos que logre recoger dependerá la credibilidad de sus informaciones. El respaldo documental certero, preciso, lo ayudará además, a enfrentar, eventualmente con éxito, denuncias judiciales, frecuentes ante publicaciones investigativas.

## EL DEBIDO BALANCE

El mejor periodismo es justo.

Es el periodismo que siempre concede derecho al balance o *fairness*, la réplica que debemos a cualquier fuente o institución a que aludamos en los trabajos informativos, sobre todo en los investigativos.

Esa conducta de justicia nos permite asumir nuestra misión con imparcialidad.

“Imparcialidad –dicen profesores del grupo de Missouri– requiere que usted como reportero trate de encontrar cada punto de vista en una historia. Dificilmente habrá solo uno; regularmente hay más de dos. Imparcialidad requiere que usted permita amplia oportunidad de respuesta a todo aquel que es atacado o cuya integridad es cuestionada en un artículo. Imparcialidad requiere, por encima de todo, que usted haga todo esfuerzo por evitar seguir sus propios prejuicios en su reporte y escritura.”<sup>55</sup> La lección es contundente.

Así como los reporteros salen a las fuentes deseosos de obtener la más completa e impactante información, así debe ser su preocupación por conseguirla y presentarla de la manera más imparcial, más balanceada.

No creo que pueda haber una noticia o reportaje de solidez profesional si su autor no ha hecho todo el esfuerzo posible por elaborarla de forma balanceada. Me refiero al obligado requisito de buscar todas las versiones y fuentes posibles sobre los temas, acontecimientos y protagonistas.

Particularmente en casos conflictivos, en situaciones que envuelvan acusaciones o determinadas alusiones contra personas, funcionarios o instituciones, es responsabilidad de reporteros y editores conseguir la otra versión.

Es dar a cada parte, lo que en materia judicial se plantea, como veremos más adelante, la oportunidad de exponer sus alegatos.

La agencia noticiosa AP lo ratifica: “Hacemos todo esfuerzo razonable para obtener el comentario de alguien que tiene interés en la noticia que estamos reportando, en especial si la persona es blanco de un ataque o de acusaciones. Si alguien declina hacer comentarios, así lo consignamos. Si no podemos conseguir el comentario de alguien, en el artículo consignamos los pasos para obtenerlo. En toda ocasión que resulte posible, también consultamos los archivos para determinar si, al menos, la persona ha dicho en el pasado algo que se relacione con las imputaciones, incluyendo comentarios pasados que puedan dar el equilibrio y contexto necesarios.”<sup>56</sup> No anteponga, en este ámbito, intereses emocionales, personales, frívolos o comerciales. No se preocupe por dar un golpe informativo, a veces incompleto, o por agitar con una exclusiva el mercado de las noticias.

Del carácter balanceado, justo, preciso, completo que tengan sus informaciones dependerá el grado de credibilidad y de respeto que la sociedad le otorgue. Guido Fernández llama la atención sobre este elemento desde la visión tanto periodística como jurídica. “El periodista –puntualiza– debe iniciar la investigación como el juez pone el auto cabeza de proceso, esto es, con la premisa de que el encartado es inocente mientras no se le pruebe lo contrario. La presunción de inocencia, como en los crímenes más negros y aborrecibles, es mejor hilo conductor de una pesquisa periodística, que la certeza de que se ha cometido una iniquidad y de que sólo hace falta probarla.”<sup>57</sup> Supere ese ciego afán inquisidor.

Editores y reporteros deben ser incisivos, exigentes y rigurosos, pero también justos.

Una búsqueda exhaustiva de las fuentes o protagonistas aludidos, denunciados, investigados, atacados o cuestionados y la inclusión de sus versiones, debe ser su meta.

Asuma firme la concesión permanente e inmediata de oportunidad de defensa a quienes aluda o investigue. No haga excepciones.

Las situaciones extraordinarias deben ser resueltas en un franco diálogo entre reporteros, editores u otros supervisores.

En cualquier noticia o tema que roce la dignidad, el honor, el prestigio de cualquier persona, institución, o empresa, el principio

del balance o *fairness* les exige a los reporteros y editores actuar de manera desapasionada y desinteresada.

Con mucha mayor razón deben plantearse esta inquietud en campañas electorales, surgen ataques, denuncias, acusaciones e investigaciones contra particulares o funcionarios.

Aun cuando las referencias vengan de fuentes que el periodista considere solventes y de confianza, requiere, en todo momento, verificar no solo lo que se acuse o denuncie contra alguien, sino dar la oportunidad de defensa. En campañas electorales el desafío crece.

Desde versiones de malos manejos de recursos públicos contra funcionarios de gobierno hasta toda referencia sobre la vida íntima de los protagonistas, asedian las salas de redacción.

Es usual que la información se dé por medios confidenciales. Ello ocurre cuando las fuentes tratan de utilizar a los periodistas como canal de determinados intereses u objetivos.

Ante eso no solo los reporteros, sino el medio, deben emitir una señal de alerta por el manejo que se le dé a la información o al caso.

La cobertura de un tema en esas circunstancias debe concebirse con el máximo esfuerzo de balance y de verificación de versiones.

Los reporteros deben aferrarse a todos los recursos legales a su alcance para tratar de localizar a quienes se aludan y concederles la opción de defensa con amplitud de condiciones. Esto implica que, en particular en temas o casos conflictivos, los periodistas no deben esconderle a la fuente cuestionada datos, documentos o informes. Gerardo Reyes califica esa opción como la “prueba de fuego.”<sup>58</sup> Puede permitirle al periodista profundizar o sepultar su trabajo.

Sea honesto consigo mismo y con las fuentes. En el momento de entrevistarlas muéstreles o comuníqueles las informaciones o referencias que haya sobre ellas. Es la única forma de que el aludido o aludidos tengan una posibilidad básica de defensa, de exponer su visión sobre lo que se vaya a publicar. Si eso conlleva mostrarles a las fuentes documentos comprometedores, no dude en hacerlo.

Los periodistas deben, en esa búsqueda de balance e imparcialidad, evidenciarles a las fuentes que las tratan con claridad, con honestidad... con todas las cartas sobre la mesa.

La revelación en Costa Rica de alegadas conexiones de Carlos Hank González, un poderoso y polémico empresario mexicano, con políticos locales del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), probó en 1997 esta obligación en los medios de prensa.

Reporteros del diario *La Nación* acudieron a algunos de los políticos aludidos con carpetas informativas para enterarlos sobre las referencias de las alegadas investigaciones por narcotráfico y lavado de dinero contra Hank.

Los periodistas actuaron así en el entendido de que les permitían a los políticos dar sus descargos con una referencia más concreta sobre el personaje cuestionado.

La experiencia se vivió a partir del escándalo que hubo tras conocerse una visita que hizo un grupo de líderes del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), encabezados por el ex presidente de la República Rafael Ángel Calderón Fournier y el entonces candidato presidencial, Miguel Ángel Rodríguez, a una hacienda de Hank en Toluca entre el 18 y el 20 de mayo de 1997.

El secreto de la visita, la filtración anónima del hecho a la prensa y la polémica que rodeaba a Hank, por estar supuestamente bajo investigación de autoridades estadounidenses, provocó una intensa cobertura periodística.

El incidente se dio al calor de la campaña electoral de Costa Rica en 1997 y motivó que la labor reporteril se tratara con extremo cuidado para evitar sesgos. Parte de esos cuidados incluyó la insistente búsqueda del balance.

En ese caso hubo acceso inmediato a los involucrados, a excepción del propio Hank, quien no atendió a los periodistas. Dentro de las circunstancias, se hizo el esfuerzo necesario por obtener el balance, por presentar una versión imparcial del acontecimiento.

De no dar esas posibilidades de defensa, creemos, los periodistas no serían honestos al publicar los temas. Y, probablemente, se exponen a riesgos legales.

El máximo esfuerzo por el *fairness* le implica a los reporteros agotar las posibilidades de contacto personal con las fuentes y, luego, si lo descartan, pensar en otras opciones.

¿Qué pasa si los reporteros no tienen oportunidad de entrevistar de manera directa a la fuente o parte aludida o interesada en el tema objeto de denuncia o investigación?

Deben procurar su localización mediante contactos con fuentes allegadas, familiares o amigos que le hagan ver a esa fuente las razones del medio de comunicación y la necesidad de que dé su versión.

Deben también insistir por teléfono o con el envío de cuestionarios por fax, *e-mail*, u otras comunicaciones escritas.

Esto último parece ser práctico, en algunas ocasiones, con funcionarios públicos que se vuelven inaccesibles, ya sea por sus comprensibles extendidas jornadas o por desinterés de enfrentar a la prensa que los indaga.

Envíe a los investigados o aludidos cuestionarios sobre el tema y pida un recibido de las fuentes, personas o instituciones que las reciben.

¿Por qué cerciorarse de que los cuestionarios tengan el recibido del personaje o institución investigados o, al menos, de sus asistentes? Es esta una forma de ratificar ante la opinión pública que sí hubo esfuerzo en buscar balance y que de ello hay constancia.

Conviene que la correspondencia incluya fecha y hora exactas de los envíos, sus destinatarios y respuestas. Así debe mencionarse en el momento de la publicación para que no quede duda ante los lectores, en el caso de la prensa escrita, de la seriedad con que el medio asumió la búsqueda del *fairness*.

Hay medios que publican los cuestionarios sin respuesta para darle al público idea de los asuntos que quedaron sin ampliación o referencia.

Cuando los involucrados o aludidos en la pesquisa periodística contestan las preguntas, los reporteros se garantizan el balance, aunque de manera indirecta.

En algunas de esas oportunidades, además, las respuestas permiten explorar nuevas aristas, quizás llamativas, del caso. En otras, ponen al medio en el dilema de profundizar sobre el tema o descartarlo, dada las explicaciones y argumentos que brindan las fuentes denunciadas o investigadas.

¿Qué hacer si, del descargo de la fuente, el tema parece perder fuerza en cuanto a la hipótesis que se investigaba? ¿Se publica o no la versión?

Inquietudes como estas surgen a cada instante en las salas de redacción. Las respuestas no son fáciles.

Entra en juego aquí todo un discernimiento ético que deberá tomar en cuenta la solidez de la prueba con que se cuenta, la fuerza del descargo y el interés público del tema.

Solo una pausada valoración alejada de presiones de tiempo, de intereses del periodista, del medio o de las fuentes, permitirá en cierto modo una decisión razonada, prudente; una decisión que fortalezca los principios de objetividad, imparcialidad. Pero, sobre todo, que permita una decisión justa en cada caso.

Bill Marimow, destacado editor y reportero investigador estadounidense advierte que obtener la otra versión en una noticia o reportaje es tan importante y a veces incluso más importante que el logro de la misma información. “Una buena historia investigativa —dice— debe ser como un juicio penal o civil en el cual el lector... tiene ambos lados de la noticia y puede hacer juicios acerca de donde está la verdad.”<sup>59</sup> Es conveniente recordar también lo que frente a este tema la autora Marisa Aguirre plantea como el “saber prudencial” o “saber específico de un informador ya que fundamentalmente su quehacer tiene una dimensión valorativa, porque difundir verdades le exige saber discernir lo verdadero de lo falso... porque es saber encontrar cuando una ocasión es propicia o no para la publicación de una noticia, porque tiene que saber reservarse la información cuando valores superiores así lo indican...”<sup>60</sup> Extendemos el sentido de estas apreciaciones a la debida prudencia y moderación con que debemos tratar aquellas informaciones en que carecemos de una versión imparcial o balanceada.

¿Qué pasa si un funcionario, sobre todo en temas conflictivos, se niega obstinadamente a atender al reportero?, ¿debe publicarse la información sin ese *fairness* o balance?, ¿debe postergarse su divulgación?, ¿se publica, pero con la advertencia de que el funcionario no quiso atender al reportero o al medio?

No hay respuestas definitivas a estas interrogantes. El periodismo no es tierra de inflexibilidad, aunque sí de rigurosidad. Cada día, a cada hora, se viven las más particulares inquietudes sobre dicha materia en los medios de comunicación.

Pero primero agote la opción del contacto personal. Si ello no le produce resultados, encamine sus pasos a la senda del contacto escrito.

Piense en otras opciones. Es probable que el funcionario o persona investigada haya dado una declaración sobre el tema a otro medio o en otra instancia más allá que la de un medio de comunicación.

Esté alerta. ¿Existe algún proceso judicial o administrativo sobre el tema cuestionado?, ¿cuándo se inició dicho proceso?, ¿en qué condiciones se encuentra en el momento en que surgen las denuncias contra el funcionario?, ¿pueden aportarse documentos que demuestren el papel protagonizado por la persona o funcionario cuestionado?, ¿tiene solidez el tema, o se trata simplemente de una artimaña electorera? Reyes califica a estas últimas como “denunciología”, versiones carentes de sustento.

Interrogantes como esas deben ser objeto de constante valoración cuando la exigencia del *fairness* está de por medio.

El requerimiento del balance, al menos en Costa Rica, lleva, en situaciones extremas de dificultad, a obtener en otros medios las versiones que sobre el tema haya dado el personaje o fuente aludida.

Actuó así al diario *La Nación* cuando investigó en 1989 la gestión migratoria del ex presidente Oduber en favor de familiares del narcotraficante boliviano Roberto Suárez Gómez.

La investigación del diario, que verificó el caso con precisión y sólida documentación, tardó cuatro meses, durante los cuales fueron infructuosos los intentos por contactar al ex Presidente para que diera su versión.



Así lo consignó Eduardo Ulibarri, director del diario, en la edición del 31 de julio de 1989 cuando reveló la investigación: “Todos los actores del caso a los que hemos tenido acceso, han contado con la oportunidad de presentar su punto de vista. El Lic. Oduber se negó a hacerlo y, por ello, para dar a conocer su versión, debimos acudir a lo que ha dicho en otros medios. Nuestro propósito ha sido ofrecer un contenido balanceado, y contribuir con él a una mejor información de los lectores sobre un tema de interés nacional.”<sup>61</sup> La oportunidad del balance, como vemos, debe ser una práctica profesional ineludible, no importa los obstáculos que afronte al buscarlo.

Sumérjase, sobre todo ante temas polémicos, en interrogantes y definiciones como las anteriores. Esto le ayudará como reportero, editor o director a resolver desde una perspectiva sensata el balance en la noticia, reportaje o investigación.

Esta toma mesurada de decisiones debe observarla a pesar de las presiones de las horas de cierre.

“Si no existe el riesgo de perder la exclusividad, es preferible esperar hasta el día siguiente para obtener esa respuesta o reacción del implicado”, dice Fernández.<sup>62</sup>

García Márquez lo ratifica: “...la mejor noticia no es siempre la que se da primero, sino muchas veces la que se da mejor.”<sup>63</sup> El balance es un imperativo. De la manera en que lo procure estará contribuyendo con un reporterismo sustentado en una información “justa, completa, imparcial, neutra y honesta”, como lo plantea Emmanuel Derieux.<sup>64</sup>

## RIGUROSO PRIVILEGIO

Me costó entender la necesidad y significado del uso del *fairness* cuando, a inicios de la década de los años 70, el periodista Guido Fernández lo aplicó en *La Nación*. Pensar en acudir a las fuentes con perspectiva de tener más de una versión de los sucesos, de los hechos o de las decisiones, no era frecuente entonces en

Costa Rica. Regía una práctica informativa en la que, por lo general, solo se daba una visión parcial de la realidad.

Acostumbrados a cubrir los acontecimientos, a brindar en muchos casos solo una cara de los hechos, el deber incluir desde entonces la otra visión o posición sobre determinado acontecimiento estremeció la actividad reporteril de entonces.

Conmocionó en particular la cobertura de las fuentes políticas, que percibieron incómoda aquella forma de requerirles información. Se publicaría lo dicho por ellas, pero, además, se contrastaría, si el caso lo ameritaba, con las versiones necesarias que permitieran un enfoque informativo balanceado.

No pocos incidentes se vivieron con fuentes acostumbradas a una viciosa relación con los reporteros, a quienes informaban solo de lo que a ellas les interesaba. Sus versiones aisladas se publicaban sin mayor verificación o contraste.

La inserción del balance emergió como una brasa incómoda pero ineludible en el camino hacia la profesionalización periodística efervescente en esa década tras la apertura en 1968 de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva en la Universidad de Costa Rica (UCR).

Si su formación profesional, la intensidad en la cobertura, si la presencia en el sitio, acuciosidad, creatividad y orgullo debían estar en el decálogo básico de todo buen reportero, la demanda del balance ocuparía desde entonces un sitio de privilegio.

Su aplicación creció lenta pero firmemente. Hoy no sólo es un ejercicio ineludible sino obligatorio en todo profesional que se preocupe por una práctica periodística digna.

## IMPARCIALIDAD \*

*Los reporteros y editores del Post están comprometidos con la imparcialidad. Mientras que las discusiones sobre la objetividad no tienen fin, el concepto de imparcialidad es algo que los editores y los reporteros pueden comprender con facilidad y perseguir. La imparcialidad resulta de unas cuantas prácticas sencillas:*

- ⇒ *Ningún artículo es imparcial si omite hechos de importancia capital. De tal modo que la imparcialidad también es completa.*
- ⇒ *Ningún artículo es imparcial si incluye información que en lo esencial no es pertinente, a costa de hechos pertinentes. De modo tal que la imparcialidad incluye la pertinencia.*
- ⇒ *Ningún artículo es imparcial si de manera consciente o inconsciente desorienta o incluso engaña al lector. De modo que la imparcialidad incluye la honestidad, igualarse con el lector.*
- ⇒ *Ningún artículo es imparcial si los reporteros esconden sus prejuicios y emociones detrás de palabras sutilmente peyorativas como “rehusó”, “pese a”, “admitir” o “masivo”. Por tal, la imparcialidad exige ser directo, más que brillante. Los reporteros y los editores deben preguntarse de manera rutinaria al final de cada artículo: “¿He sido tan imparcial como puedo serlo?”*

(Manual de estilo *The Washington Post* \* Citado en *News Reporting and Writing*, Melvin Mencher.)

## NOTAS

- 1 *La Nación*, Costa Rica, 23 de noviembre de 1986, pág. 4-A.
- 2 Ibid.
- 3 En *Journalism of Outrage*, pág. 5.
- 4 Ibid.
- 5 Protess y otros, *Journalism of Outrage*, pág. 6.
- 6 Monserrat Quesada, *La investigación periodística*, pág. 35.
- 7 Loc. cit., pág. 36.
- 8 Protess y otros, op. cit., pág. 7.
- 9 Ibid.
- 10 Citado por Hamburger y otros en *The Reporter's Handbook*, pág. 10.
- 11 Citado por Mencher, *News reporting and writing*, pág. 69.
- 12 Prólogo a *The Reporter's Handbook*, 1991, pág. 8.
- 13 Edward Jay Friedlander y otros, *Excellence in Reporting*, pág. 261.
- 14 Protess, op. cit., págs. 37-38.
- 15 Op. cit., pág. 6.
- 16 Gerardo Réyes, *Periodismo de Investigación*, pág. 17.
- 17 Protess, op. cit., pág. 29.
- 18 Protess, op. cit., págs. 48-49.
- 19 Carl Bernstein y Bob Woodward, *Todos los Hombres del Presidente*, pág. 16.
- 20 Francisco Basterra, *El País*, 1996.
- 21 Katherine Graham, *Una historia personal*, págs. 399 - 400.
- 22 Ibid.
- 23 Loc. cit., pág. 402.
- 24 Prólogo a *The Reporter's Handbook*, pág. 7.
- 25 Eduardo Ulibarri, *Idea y Vida del Reportaje*, pág. 122.
- 26 Francisco G. Basterra, *El País*, 1996.
- 27 Graham, op. cit., págs. 391-392.
- 28 Prólogo a *The Reporter's Handbook*, pág. 9.
- 29 Reyes, op. cit., pág. 62.
- 30 Ibid.
- 31 Friedlander y otros, op. cit., pág. 265.
- 32 Citado por Reyes, op. cit., pág. 63.
- 33 Prólogo a *The Reporter's Handbook*, pág. 8.
- 34 Quesada, op. cit., pág. 35.

- 35 Friedlander y otros, op. cit., pág. 264.
- 36 Guido Fernández, *Agonía a la Flora de Cierre*, pág. 68.
- 37 Reyes, op. cit., pág. 149.
- 38 Fernández, op. cit., pág. 74.
- 39 Ulibarri, op. cit., pág. 123.
- 40 Friedlander y otros, op. cit., pág. 266.
- 41 Citado por Jorge Covarrubias, *Manual de Técnicas de Redacción Periodística*. Associated Press, pág. 85.
- 42 Reyes, op. cit., págs. 30-31.
- 43 Citado por Ulibarri, pág. 61.
- 44 John Ullmann, *Investigative Reporting*, pág. 37
- 45 Quesada, op. cit., pág. 43.
- 46 Loc. cit, pág. 27.
- 47 Ibid.
- 48 Fernández, op. cit., pág. 22.
- 49 Quesada, op. cit., pág. 87.
- 50 Investigaciones Jurídicas, S.A., pág. 12.
- 51 *La Nación*, 31 julio 1989, pág. 5-A.
- 52 Quesada, op. cit., pág. 89.
- 53 Ulibarri, op. cit., pág. 113.
- 54 Citado por Ulibarri, op. cit., pág. 116.
- 55 Brooks y otros, *News Reporting and writing*, pág. 14.
- 56 Citado por Mencher, op. cit., pág. 43.
- 57 Fernández, op. cit., pág. 22.
- 58 Reyes, op. cit., pág. 167.
- 59 Bill Marimow, *The American Editor*, American Society of Newspapers Editors (ASNE), July 2000, págs. 23-24.
- 60 Aguirre, op. cit., pág. 45.
- 61 *La Nación*, Costa Rica, 31 de julio de 1989, págs. 4-5-A.
- 62 Fernández, op. cit., pág. 16.
- 63 G. García Márquez, Asamblea General de la SIP, Los Ángeles, California, 1996.
- 64 Emmanuel Derieux, *Cuestiones ético-jurídicas de la información*, pág. 136.

# El periodismo de investigación en Iberoamérica

“Partimos de la base de que todo periodista de investigación se ha de enfrentar con algo desconocido u oculto, que la acción o actividad que se va a investigar tiene alguna carga de ilegalidad, cuando no delictiva y que el éxito de la tarea puede traer algún tipo de consecuencia para los intérpretes pasivos de la investigación”.

Por Leoncio Acuña Herrera

Aunque la selección de los temas para este trabajo me impiden abordar aspectos didácticos del periodismo de investigación encontré testimonios y sugerencias de profesionales de otros países de Latinoamérica que quisiera citar, aunque sea brevemente, porque me parece que aportan mucho a la discusión de nuestro tema.

Por lo demás, sirva como secuencia lógica del desarrollo de la metodología en cuanto a la temática a seguir.

Valga aclarar que esto no excluye a organizaciones internacionales de periodismo de investigación con sede en Estados Unidos o patrocinada por periodistas méxiconorteamericanos, como quedó claro en el apartado anterior.

De hecho es en ese país del norte donde ha tenido sus mejores desarrollos el periodismo de investigación en idioma inglés, tal como ocurre con el de España como un ejemplo a seguir para los países latinoamericanos.

La primera evidencia de organizaciones de periodistas de investigación en países de habla hispana lo prueba un sitio en Internet denominado “Sala de Prensa” (“Web para profesionales de la Comunicación Iberoamericana”) con 578 enlaces y una temática variada:

Periodismo de Investigación, Ética y Deontología, Derecho a la Información, Comunicación Social, Fuentes de Investigación, Política y Gobierno, Economía y Finanzas, Academia, Medios en Libros, Biblioteca y Espacio del Usuario.

Para el desarrollo de este trabajo me centré en el apartado Periodismo de Investigación a cuya cabeza en México aparece como su director el reportero Gerardo Albarrán de Alba, de la revista *Proceso*, y quien por cierto estuvo en esta carrera de Periodismo, junto con el doctor Ernesto Villanueva, para deliberar sobre la legislación en medios.

## España

El periodista español José Manuel de Pablos es catedrático de periodismo de la Universidad de la Laguna y publicó el siguiente trabajo en las Jornadas Sobre Periodismo de Investigación de la Sociedad Española Periodística celebradas en la

Universidad de Vigo (Campus de Pontevedra, Galicia) en octubre de 1997 y reproducida en el número 9, septiembre de 1998 de la *Revista Latina de Comunicación Social*.

Del amplio texto netamente didáctico, subido a la página web “Sala de Prensa” extraigo algunos fragmentos que hablan de las cinco fases del Periodismo de Investigación.

Salvo aspectos metodológicos este texto denominado “Periodismo de Investigación, las cinco fases P” no difiere en gran medida del manual de José Rodríguez a quien incluso el autor cita en alguna parte. Veamos:

“Partimos de la base de que todo periodista de investigación se ha de enfrentar con algo desconocido u oculto, que la acción o actividad que se va a investigar tiene alguna carga de ilegalidad, cuando no delictiva y que el éxito de la tarea puede traer algún tipo de consecuencia para los intérpretes pasivos de la investigación”.

De entrada dice el autor que el periodista deberá siempre realizar su trabajo “dentro de los límites indiscutibles y apreciables del periodismo, por medio de actos o gestiones pro-informativas claramente legales desde la proyección de la necesaria ética”.

Cito brevemente algunas de las fases que cita el periodista español para darnos cuenta que, aunque varíe el lenguaje, los pasos del periodismo de investigación son los mismos en todas partes:

#### *Primera fase P. La pista.*

Es en realidad lo mismo que propone José Rodríguez de que todo rumor es potencialmente una información importante y que debe sopesarse si vale la pena o no seguirle la pista.

Sin embargo acota muy bien que cuando se trata de entrometerse en la vida íntima de las personas por simple morbo se descarta que esto sea periodismo ético y por ende, de investigación.

Con un lenguaje más barroco que el de “Pepe” Rodríguez –como él mismo cita— nos recomienda también, al igual que en la lectura en clase del primer autor, la necesaria discreción:

“...Tendrá que ser una persona con la experiencia precisa para saberse desenvolver por la oscuridad de una fase de investigación que ya empezará a ser pública (aunque todavía no publicada), de ahí la necesidad de dotes de prudencia indispensable para que esa primera actividad silenciosa de recolección pública de datos a extramuros de la redacción no le traicione...”

#### *Segunda fase P: La Pesquisa:*

Volvemos a la problemática de la falta de tiempo en las redacciones: "...decidido el trabajo, el o la periodista que lo vaya a llevar a cabo es ideal que no tenga otras ocupaciones que le quiten parte de la entrega y dedicación inevitables para una pesquisa periodísticas para que su labor sea más provechosa".

José Manuel de Pablos señala en este punto que la empresa debe estar preparada para defender, incluso por la vía jurídica, al reportero que realizó la investigación publicada, "no es justo que un periodista sea denunciado por causas de su labor profesional y la empresa se desconecte del problema".

De igual modo —como en el texto durante el curso— recomienda hacer un alto en el camino y revisar el avance de toda la investigación, reconsiderar la validez de los datos y de las fuentes y si es necesario buscar nuevos puntos de partida.

### *Tercera fase P: La Investigación:*

Señala que independientemente de que un trabajo se lleve meses de investigación o se haga en semanas llegada la hora de la redacción, por lo general en textos que aparecerán en serie, "todo lo que se diga y se afirme habrá de estar debidamente verificado pues es un serio problema dejar cabos sueltos sin la necesaria y prudente verificación".

### *Cuarta fase P. La presión.*

"Desde el instante inicial de aparición de los primeros resultados de la pesquisa, los afectados harán presión y pondrán en entredicho la labor del periodista investigador: con eso hay que contar siempre y estar preparados para la embestida".

Dice que en esta delicada etapa el periodista puede ir consolidando los resultados pero que se le puede empezar a desmontar el cuadro si no siguió los pasos recomendados.

### *Quinta fase. La prisión.*

Se refiere a la posibilidad de que el investigado —puede ser un político de altos vuelos— vaya a prisión a raíz de un reportaje de investigación o que su status o prestigio profesional cambie para siempre.

## **Argentina**

Una colaboración interesante en "Sala de Prensa" es la del argentino Carlos A. Sortino, editor de la revista "En Marcha" y profesor de la materia Periodismo de Investigación en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad de La Plata.



Su artículo nos presenta situaciones inéditas del periodismo de investigación en América Latinas, o que por lo menos no se han presentado hasta ahora en México: los juicios o alegatos a que llevado esta materia —lo cual confirma su novedad— ante el Poder Judicial de ese país.

Dice que por primera vez en Argentina una tribunal identifica al Periodismo de Investigación como una práctica diferenciada del periodismo “cotidiano”, para adjudicarle un mayor grado de responsabilidad a la hora de evaluar demandas por daños y perjuicios causados por errores informativos.

Reseña que en tres fallos sucesivos de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, el doctor Eduardo Julio Pettgiani distingue “las informaciones que resultan espontáneamente de hechos” y aquellas que “provienen de lo que se da en llamar periodismo de investigación”.

El juez mencionado dice que debe haber criterios diferentes para determinar la culpabilidad en uno y otro caso, sobre todo porque en la información cotidiana, por la prisa que implica su ejercicio, son más entendibles este tipo de “errores” a diferencia del periodismo de precisión, que, como su nombre lo indica, por el tiempo y por su propia profundidad e implicaciones, sería menos perdonable.

Además en una nota informativa diaria es más fácil hacer precisiones que en un reportaje de investigación.

De esta manera en Argentina se delibera sobre una posible jurisprudencia específica contra el periodismo de investigación.

El doctor Pettigliani marca la distinción entre aquellas informaciones que resultan espontáneamente de hechos impactantes y sobre los cuales hay una exigencia del público lector, y aquellas informaciones que nacen de la iniciativa de la empresa o del reportero pero que por lo mismo cuenta con más tiempo para verificar fuentes.

Cabría comentar como comentario final en este punto que en el caso de México estamos muy lejos de hacer este deslinde puesto que ni siquiera hay apertura suficiente del sector oficial —y de los periódicos oficiosos— para que se debata sobre la reglamentación al viejo artículo 7 sobre la Ley de Imprenta.

## **Panamá**

Aunque escrito desde Columbia, Missouri, donde nace “Reporteros y Editores” (IRE) con un ramal en México, el autor del artículo “Periodismo de Investigación: más allá de la noticia” es panameño y trabaja en el diario de La Prensa de ese país.

Arístides Cajar Páez describe a sus colegas panameños cómo y por qué nació en Estados Unidos el primer esfuerzo serio por periodismo de investigación, que después se extendió a América Latina.

Su artículo nos presenta situaciones inéditas del periodismo de investigación en América Latinas, o que por lo menos no se han presentado hasta ahora en México: los juicios o alegatos a que llevado esta materia —lo cual confirma su novedad— ante el Poder Judicial de ese país.

Dice que por primera vez en Argentina una tribunal identifica al Periodismo de Investigación como una práctica diferenciada del periodismo “cotidiano”, para adjudicarle un mayor grado de responsabilidad a la hora de evaluar demandas por daños y perjuicios causados por errores informativos.

Reseña que en tres fallos sucesivos de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, el doctor Eduardo Julio Pettgiani distingue “las informaciones que resultan espontáneamente de hechos” y aquellas que “proviene de lo que se da en llamar periodismo de investigación”.

El juez mencionado dice que debe haber criterios diferentes para determinar la culpabilidad en uno y otro caso, sobre todo porque en la información cotidiana, por la prisa que implica su ejercicio, son más entendibles este tipo de “errores” a diferencia del periodismo de precisión, que, como su nombre lo indica, por el tiempo y por su propia profundidad e implicaciones, sería menos perdonable.

Además en una nota informativa diaria es más fácil hacer precisiones que en un reportaje de investigación.

De esta manera en Argentina se delibera sobre una posible jurisprudencia específica contra el periodismo de investigación.

El doctor Pettigliani marca la distinción entre aquellas informaciones que resultan espontáneamente de hechos impactantes y sobre los cuales hay una exigencia del público lector, y aquellas informaciones que nacen de la iniciativa de la empresa o del reportero pero que por lo mismo cuenta con más tiempo para verificar fuentes.

Cabría comentar como comentario final en este punto que en el caso de México estamos muy lejos de hacer este deslinde puesto que ni siquiera hay apertura suficiente del sector oficial —y de los periódicos oficiosos— para que se debata sobre la reglamentación al viejo artículo 7 sobre la Ley de Imprenta.

## **Panamá**

Aunque escrito desde Columbia, Missouri, donde nace “Reporteros y Editores” (IRE) con un ramal en México, el autor del artículo “Periodismo de Investigación: más allá de la noticia” es panameño y trabaja en el diario de La Prensa de ese país.

Arístides Cajar Páez describe a sus colegas panameños cómo y por qué nació en Estados Unidos el primer esfuerzo serio por periodismo de investigación, que después se extendió a América Latina.

No es casual que la sede de IRE esté en Missouri puesto que ahí también está la Escuela de Periodismo fundada por Joseph Pulitzer.

Relata que en 1975 la reportera Myrta Pulliam, del periódico Indianápolis Star, animó a un grupo de colegas de algunos otros medios estadounidenses a conformar un grupo para el intercambio de experiencias y técnicas avanzadas en la búsqueda de información “más allá de la noticia o el reportaje corriente”.

En 1976 se realizó, sin mucha convicción, la primera asamblea de IRE. La asistencia superó las expectativas y es que un evento trágico sirvió como factor aglutinante: algunos días atrás fue asesinado con un carro-bomba el reportero investigador Don Bolles, quien trabajaba para el diario *Arizona-Republic*.

“Aparentemente Bolles había sido asesinado por presuntos implicados en un caso de tráfico de drogas en Arizona que estaba investigando. La respuesta de los periodistas convocados por IRE no se hizo esperar. Conformaron de inmediato un equipo encargado de terminar la investigación iniciada por Bolles. De esta manera los periodistas pretendían demostrar, al tiempo que exponían al asesino del colega, que se puede matar a un periodista pero no a una investigación”.

Señala Arístides Cajar que en el equipo trabajaron periodistas de manera gratuita en sus tiempos libres y algunos incluso pagados expresamente por sus respectivos medios y que desarrollaron en conjunto un amplio trabajo sobre la corrupción en Arizona que distribuyeron a medios de todo el país.

“En poco tiempo IRE logró hacerse famoso aunque no siempre esta fama fue positiva: de hecho muchos de los personajes denunciados en los reportajes del llamado “Proyecto Arizona” demandaron a varios periodistas del equipo investigador y eventualmente IRE se vio enfrentado en los tribunales”.

Cajar Páez señala que luego de establecerse IRE en las oficinas de Universidad de Missouri uno de los periodistas “estrellas de la asociación”, Steve Weinberg platicó con tres reporteros panameños para darles técnicas básicas de periodismo de investigación:

“Se trata de sacar muchos pedazos de información y juntarlos de manera interesante y con base. Una buena historia empieza con la evaluación de lo ya publicado. Una vez que se escoge el tema hay que ver qué se ha hecho ya, hay que revisar los periódicos, revistas y bases de datos electrónicos”.

Indica que en base a esta revisión se puede detectar qué faltó y que piezas no encajan, aunque tampoco se trata de reinventar lo ya hecho.

Las preguntas básicas durante la recolección de datos son “¿qué tengo? ¿qué hay de nuevo?, ¿qué me falta?”

En cuanto a la ética indica que para conjurar el peligro de una demanda “no basta

ser riguroso a la hora de recopilar el material informativo y preciso a la hora de utilizarlo: hay que estar en guardia frente a la tentación del sensacionalismo con un escrupuloso sentido ético; por esa razón hay que preguntarse sobre la validez de inmiscuirse en la vida privada de las personas, aun si estas son sospechosas de alguna conducta impropia”.

Recomienda también evitar al máximo las fuentes anónimas o utilizar el uso de aparatos electrónicos de forma encubierta como son las cámaras, grabadoras o los micrófonos sin el consentimiento del sujeto investigado.

Cuando el periodista panameño escribía esto, en febrero de 1996, anunciaba ya que IRE planeaba instalar oficinas en México... Para allá vamos.

## **Nicaragua**

El texto de José Rodríguez leído en clase contiene un apartado en el que habla del “periodismo militante”, fue por ese motivo que, con el riesgo de extenderme demasiado, incluí el siguiente texto.

En un artículo central en Sala de Prensa, Guillermo Cortés Domínguez dice que en Nicaragua el periodismo investigativo prácticamente no ha existido y sin embargo ha estado sumamente politizado, por una parte periódicos exaltando al gobierno y por el otro medios ferozmente opositores como lo fue La Prensa ante los gobiernos somocista y sandinista.

“Nuestro periodismo tiene una prolongada experiencia asumiendo banderas políticas, en la mayoría de los casos defendiendo causas populares, lo cual es loable desde una perspectiva social, solidaria y humana, pero una cosa es tener sensibilidad social, y otra, ser panfletario y propagandista. Profesionalmente se ha avanzado desde el periodismo de proclamas, abiertamente personal y partidista, hasta pasar al de notas elaboradas con apego a ciertas técnicas elementales, como la pirámide invertida en las noticias, el uso de la tercera persona y el acompañamientos con fuentes responsables”.

Sin embargo, dice Cortés Domínguez, ni siquiera La Prensa que denunciaba las atrocidades de Somoza hacía periodismo de fondo: “la denuncia no es lo mismo que periodismo investigativo, el cual pretende llegar hasta las raíces de los hechos, comprobándolos mediante documentación y de fuentes vivas”.

Con el sandinismo la situación no cambió demasiado porque los dirigentes elevaron casi todos los asuntos a cuestiones de seguridad nacional y no se podía opinar libremente. “Todas las notas procedentes del teatro de operaciones militares eran revisadas cuidadosamente por oficiales del Ejército Popular Sandinista”.

Durante los noventa hay esfuerzos aislados en Nicaragua pro el periodismo de profundidad, específicamente de La Prensa que ha constituido una Unidad de Periodismo de Investigación.

Por lo demás el texto de Cortés Domínguez nos retrotrae al escrito de José Rodríguez, sobre todo en la descripción del periodista de investigación, los fragmentos que siguen no tienen desperdicio porque encajan perfectamente en nuestro contexto:

“... También hay ignorancia en propietarios o funcionarios de medios de comunicación, lo que les impide ver la importancia del periodismo investigativo, el cual es una necesidad en nuestras sociedades tan poco maduras, corruptas y necesitadas de mecanismos de muchos servidores estatales, por ejemplo”.

Indica entre otras adversidades que cuando hay unidades de investigación que dedican a unos cuantos reporteros a trabajos completos de investigación, estos se ganan una animadversión de quienes hacen reporte cotidiano, incluso hay antipatía y obstáculos de editores.

Se remite también a las presiones del jefe de información para que un reportero entregue rápido un trabajo, lo que puede llevar a imprecisiones, pero un verdadero profesional preferiría no publicarlo.

Habla también del reto del periodista:

“Aún tomando también en cuenta la limitante que se levanta casi como una barrera infranqueable cuando los dueños de los medios están muy comprometidos o con sectores del poder, creo que el principal enemigo del periodismo investigativo es el propio periodista, porque se deja vencer fácilmente por las dificultades”.

En suma, “para realizar periodismo investigativo hay que convertirse en un luchador, casi en un fanático, en un obsesionado, en un detective apasionado, en un cazador obstinado, sumamente paciente y firmemente perseverante”.

# El papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática

---

**Por Darío Klein\***

"Revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes"  
John Stuart Mill

## 1. AMPLIACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA

La tarea de "perro guardián" que el sistema democrático le asigna a la prensa se ve potenciada cuando hablamos de periodismo de investigación. Consideramos que ninguna otra forma de periodismo cumple esta misión con más idoneidad.

El director del diario ABC, Luis María Ansón, lo explica claramente:

"El periodismo de investigación asume la parte más delicada y difícil en esa misión de defensa de la transparencia democrática, al sacar a luz los casos, a menudo ocultos e invisibles por su propia naturaleza".

### 1.1. El periodismo de investigación agrega información

Si los medios de comunicación de masas construyen la realidad social e inciden en lo que la opinión pública conoce, el periodismo de investigación colabora en esa tarea aportando nuevos temas para la agenda mediática y ampliando el espectro de los acontecimientos noticiosos.

Como veíamos hacia el final del capítulo anterior, la producción noticiosa habitualmente se inicia con acontecimientos, que son la materia prima de la noticia.

Sin embargo, el periodismo de investigación se separa del resto de las prácticas periodísticas de los mass media porque, en su caso, acontecimiento y noticia son lo mismo. Una investigación periodística, por su naturaleza de ir a buscar aquello que se resiste a ser revelado, descubre o crea el acontecimiento.

La publicación de una historia de investigación es un acontecimiento en sí misma y normalmente introduce, agrega o revive un tema en la agenda mediática. De esta manera, no hace más que enriquecer el debate público, agregándole temas y argumentos.

## 2. EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN, PERRO GUARDIAN DE LA SOCIEDAD

Pero el periodismo de investigación no solamente agrega cantidad de temas al marco cognitivo democrático. Sobre todo, agrega calidad.

Javier del Rey plantea que "la calidad de la democracia depende de la calidad de la comunicación que se produzca en la democracia" (Del Rey, 1989, p. 229), y afirma que "sólo se consigue una efectiva democratización, o una mayor democratización en una sociedad democrática, en razón de sus instituciones, mediante un aumento de la calidad y de la racionalidad de la comunicación social que en ella se produce" (ibid., p. 33) y que "un incremento en la calidad de la comunicación supone siempre perfeccionamiento y consolidación de la convivencia en democracia" (ibid., p. 215).

Y, como lo indicaban los periodistas de investigación españoles, con expresiones como "es periodismo puro" (Eduardo Martín de Pozuelo), "es periodismo en estado puro" (Francisco Mercado) o "cualquier labor periodística debería ser de investigación" (Ramón Tijeras), el periodismo alcanza su mayor grado de calidad y profesionalismo justamente con el periodismo de investigación.

Mayoritariamente, los reporteros y la bibliografía actual sobre periodismo coinciden en que solamente el periodismo de investigación logra efectivamente iluminar las zonas oscuras de la sociedad, conquistar el conocimiento a propósito de algo y reducir la incertidumbre.

En las modernas y complejas democracias modernas, es precisamente en el periodismo de investigación donde se produce una comunicación social de mayor racionalidad y calidad. El profesor Ted J. Smith, publicó en 1991 un artículo en el que criticaba el trabajo de los periodistas en general y decía que no estaban cumpliendo su rol de perro guardián, entre otras cosas, porque:

- el ejercicio periodístico es básicamente una actividad de escaso rigor intelectual y con marcada tendencia a la simplificación;
- los periodistas suelen carecer de conocimientos técnicos adecuados para la mayor parte de las cuestiones complejas de la vida actual;
- el trabajo periodístico se ejecuta sin la reflexión y el sosiego que son deseables en una adecuada labor crítica (Martínez Albertos, 1994, p. 18).

Precisamente, esos defectos anotados por Smith son los que pretende solucionar el periodismo de investigación. Ese vacío que puede presentar, en algunos casos, la prensa que no investiga, es justamente el que la investigación sería logra llenar.

Los formatos informativos habituales no dan la posibilidad de reflexionar, de buscar más allá de lo evidente, de explicar complejidades.

Como lo plantea James Deaking:

"Los noticieros vespertinos de la TV disponen de unos 21 minutos para cubrir un mundo inmenso, desordenado y complicado. Las consecuencias son la superficialidad e incompreensión" (Deaking, 1991, p. 31).

Eugene Roberts, por su parte, lo resume así:

"La sociedad -especialmente nuestra sociedad democrática- empieza a fallar cuando no es adecuadamente informada. ¿Informa a sus lectores un periódico que se niega a hacer periodismo en profundidad, periodismo de investigación? La respuesta es, enfáticamente, no. Sin el deseo de llevar a cabo periodismo de investigación, un periódico falla a sus lectores. Les da cobertura incompleta" (Roberts, 1988, p. 12).

Según Philip Meyer, el punto débil del tradicional periodismo de actualidad es: "que el periodista carece de una certeza de criterio para calibrar las fuentes en conflicto y se ve forzado a utilizar el tradicional objetivismo, el cual implica la temeraria suposición de que todas las voces profesan un equivalente afán por la verdad" (Meyer, 1993, p. 37). Por eso, Martínez Albertos asegura que:

"El papel del 'watch-dog' se materializa justamente mediante la elaboración de los 'reportajes de investigación" (Martínez Albertos, 1994, p. 24).  
Y agrega:

"Por consiguiente, preguntarnos sobre la vigencia de las tesis del perro guardián es preguntarse sobre la utilidad práctica, en la vida de las comunidades políticas, del reportaje investigativo. Más aún, podríamos concluir que la revisión y puesta al día de la tesis del perro guardián viene condicionada por la consideración de cuáles son los requisitos técnicos y deontológicos para la preparación y redacción última de un correcto reportaje de investigación" (Martínez Albertos, ibid., p. 24).

John Stuart Mill, al ligar su concepto de libertad al de verdad y hablar de la utilidad de la heterodoxia, hace una descripción que goza de especial significación, aplicada al análisis del periodismo de investigación:

"revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes" (Stuart Mill, 1979, p. 77)

Al fin y al cabo, todo se reduce a la necesidad de una prensa libre en las sociedades democráticas. Y creemos que el lugar donde dicha libertad se demuestra más patentemente es precisamente en el periodismo de investigación.

Esta práctica periodística supone el extremo más osado de la libertad de expresión: una prensa que investiga y denuncia a las propias instituciones que garantizan su libertad.

### 3. EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN ENRIQUECE EL DEBATE

Como vimos previamente, Robert Dahl identificaba el grado de riqueza del debate público como un elemento fundamental para medir la democratización.

Y precisamente, mediante la ampliación de la agenda de temas y a través de una mayor calidad y racionalidad en la comunicación, las revelaciones de los periodistas de investigación no hacen más que enriquecer ese debate.

El debate público no solamente se potencia a través de la presentación de todas las partes, de todos los puntos de vista, de todas las caras de la moneda.

Es más, en sociedades tan complejas como las actuales, ese embotellamiento de mensajes a veces simplemente aumenta la confusión del público y, contradictoriamente, puede dar lugar a un deterioro en la comunicación.



El periodismo de investigación independiente intenta solucionar ese problema. Intenta desenmarañar y captar más claramente la compleja realidad que nos rodea. Javier del Rey lo explica de la siguiente manera:

"No es suficiente la pluralidad de emisores y no es suficiente la libertad que para todas las opiniones quería y propugnaba el filósofo inglés (Stuart Mill): al periodista se le supone amplia formación porque su tema es, en definitiva, hurgar en la sociedad, distinguir entre medios y fines, priorizar, y conseguir racionalidad en el tratamiento de los temas socialmente relevantes" (Del Rey, 1989, p. 47).

La simple presentación de versiones antagónicas de los hechos ya dejó de ser efectiva. Hoy, cada vez más, el poder político, social, privado y/o cultural tiende a inmunizarse contra la falsación y la crítica.

Por eso, los medios de comunicación independientes tienen la función de contestar las versiones promulgadas por el poder con la versión, contrastada y verificada, más cercana a la verdad.

Montserrat Quesada afirma que:

"las sociedades modernas y los tiempos actuales exigen que la libertad de información y la crítica pública del poder no se construyan solamente a partir de simples opiniones de los más atrevidos. Es necesario que tales opiniones vayan respaldadas por la solidez de los hechos y para ello el trabajo de investigación es tarea ineludible" (Rodríguez, 1994, p. 11).

Hagan o no hagan periodismo de investigación, los medios cumplen la función de construir la realidad social. Esta realidad será más o menos cercana a la verdad, más o menos completa, más o menos diáfana, dependiendo de la calidad del periodismo al que acceda la sociedad. Y ni el periodismo de actualidad, ni el periodismo de declaraciones, ni las filtraciones interesadas y ni siquiera el periodismo de denuncia logran la claridad, la profundidad y la certeza que sí puede lograr el periodismo de investigación.

Ninguna de esas prácticas periodísticas cumple tan acertadamente la tarea de perro guardián de las instituciones democráticas. En todos estos casos, el producto periodístico simplemente refleja versiones interesadas de la realidad que no colaboran a la racionalidad ni aclaran tan eficientemente aquellos aspectos de la realidad que permanecen en la penumbra.

Como nos dijo Philip Meyer, el padre del periodismo de precisión:

"Una sociedad democrática necesita modos de poner a prueba la realidad. Los políticos y los grupos de interés definen la realidad para que ésta se amolde a sus necesidades. Los periodistas de investigación pueden poner a prueba sus versiones de la realidad acumulando hechos que puedan crear una realidad más objetiva".

Además de controlar a las instituciones y enriquecer el debate público, el periodismo de investigación tiene como función justamente cuidar a la propia democracia, denunciando a aquellos que subvierten las reglas del juego democrático.

Y así como las investigaciones pueden abarcar todo el espectro de la realidad que va desde lo individual a lo institucional o desde lo social a lo político, su papel de control, de sacar temas a luz, de desentrañar lo oculto, lo ocultado y lo olvidado, de aclarar lo complejo, se cumple también a lo largo y ancho de la sociedad y no se reduce solamente a los aspectos electorales.

### 3.1. Combate contra la complejidad

Volvamos una vez más a Robert Dahl, quien, como ya vimos, argumentaba que el tamaño de las sociedades modernas, dinámicas y pluralistas convertían a estas sociedades en entramados cada vez más complejos y generaban instituciones y gobiernos cada vez más inabarcables.

Ante esta situación ineludible, el periodismo de investigación cumple la función de ayudar a los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan a sus vidas, desenredarles y llevarles de manera lo más clara posible una síntesis de la realidad que los rodea.

En otras palabras, tal como afirma la hipótesis de partida, construir un marco cognitivo más rico y adecuado a la creciente complejidad de las sociedades democráticas o en proceso de democratización.

No solamente es un hecho que los ciudadanos no tienen prácticamente otra forma de acceder a las decisiones de las instituciones que rigen su vida que a través de los medios masivos, sino que, ante la complejidad de la sociedad y el gobierno, no pueden hacerlo sin un tipo de periodismo de calidad que logre racionalizar y organizar ese mundo.

A estas alturas seguramente sería ocioso repetir que ese es uno de los fines del correcto periodismo de investigación.

Dice Eugene Roberts:

"A medida que el gobierno se vuelve más grande y más complejo, lo mismo que la sociedad, a medida que la ciencia y la tecnología explota, a medida que los temas se vuelven más opacos y arrolladores, el periodismo convencional se vuelve cada vez más inadecuado" (Roberts, 1988, p. 12).

Por eso, Philip Meyer sostiene que, para los periodistas:

"hubo un tiempo en que todo lo que hacía falta era amor a la verdad, vigor físico y cierta gracia literaria. Todavía el periodista necesita esos recursos, pero ya han dejado de ser suficientes. El mundo se ha vuelto tan complicado, el incremento de información disponible tan ingente, que el periodista tiene que ser alguien que investiga y no sólo que transmite, un organizador y no sólo un intérprete, así como alguien que reúne y hace accesibles los hechos" (Meyer, 1993, p. 25).

---

\*Darío Klein

periodista uruguayo, es miembro del Consejo Editorial de Sala de Prensa. Actualmente trabaja en la cadena de televisión estadounidense CNN, en Atlanta, como editor periodístico y periodista de investigación. Es doctor en periodismo, por la Universidad Complutense de Madrid, con una tesis realizada sobre Periodismo de Investigación, de la cual reproducimos éste que es el capítulo V. Este texto fue publicado en Sala de Prensa.

(<http://www.saladeprensa.org> No. 29, marzo de 2001, Año III, Vol. 2).



# Cómo Investigar un Gobierno Local

*Profesora: Anne Pérez Rivera*



## Cómo Investigar un Gobierno Local.

### Documentos para la cobertura

Ley 40 de municipios y su reglamento

Ley de contrataciones municipales

Ley de régimen presupuestario municipales

Plan decenal

PIA (aquí hay plazos definidos de ejecución)

presupuesto de ingresos y egresos

Ley de acceso a la información pública, 261

Ley de participación ciudadana

Ley orgánica de la CGR

El Censo

### Contactos

Nombres, teléfonos y direcciones a dónde localizar a concejales y expertos en temas municipales

Conocer a funcionarios municipales, y no desperdiciar contactos externos

### Clave

Salir a los barrios.

Ser persistente. Buscar fuentes alternativas

### Cronograma de trabajo:

#### A.- Primer día de clases

1 hora: exposición sobre cómo fiscalizar (utilizar leyes y otras herramientas de cobertura/ hablar sobre trabajo final)

1 horas: trabajo en grupo para identificar temas de trabajo de reporte concreto en la comunidad/ Identificar actores claves para el reporte/ Leyes que se podrían utilizar.

1 hora: trabajo en grupo: exponer trabajo realizado en grupos (Sobre todo qué se pretende con investigación)

#### B.- Segundo día de clases:

1 hora: trabajo en grupo: exposición de resultados por grupo.

1 hora: exposición de profesora sobre cómo darle seguimiento a la investigación (fuentes alternativas como asociaciones municipales, CGR y su Ley)

1 hora: debate sobre la cobertura actual

**\*\* Trabajo de investigación no se puede en dos días, por lo tanto: Reportaje sobre un problema en la comunidad (tienen más de un mes laboral para cumplir con asignación. Debe llevar versión oficial, o al menos evidenciar la insistencia que se buscó)**

**LEYES 40 Y 261**  
**REFORMAS E INCORPORACIONES A LA LEY NO. 40**  
**“LEY DE LOS MUNICIPIOS”**

El Presidente de la República de Nicaragua

Hace saber al pueblo nicaragüense que:

La Asamblea Nacional de la República de Nicaragua

En uso de sus facultades:

Ha Dictado

La siguiente:

**REFORMAS E INCORPORACIONES A LA LEY NO. 40**  
**“LEY DE LOS MUNICIPIOS”**

Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 155 de 17 de Agosto de 1988, las que incorporadas a la Ley se leerán así:

**TÍTULO I**

**De los Municipios**

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones Generales**

**Arto. 1.-** El territorio nacional para su administración se divide en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y Municipios. Las Leyes de la materia determinan su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.

El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país. Se organiza y funciona con la participación ciudadana. Son elementos esenciales del



**Municipio:** el territorio, la población y su gobierno.

Los Municipios son Personas Jurídicas de Derecho Público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

**Arto. 2.-** La Autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las Municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen.

La Autonomía Municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua, que no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás Poderes del Estado de sus obligaciones y responsabilidades para con los municipios.

Cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios. Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que puedan asumir las competencias que le correspondan.

**Arto. 3.-** El Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en:

1. La existencia de los Concejos Municipales, Alcaldes y Vice Alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción.
2. La creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del Municipio
3. La gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía. Para tal efecto, deberá elaborar anualmente su Presupuesto de Ingresos y Egresos.
4. El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella.
5. El derecho de tener un patrimonio propio del que podrán disponer con libertad, de conformidad con la ley, sujeto únicamente al control de la Contraloría General de la República.
6. Ejercer las demás funciones de su competencia establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

## **CAPÍTULO II**

## De la Creación de Municipios

**Arto. 4.-** La creación y demarcación de los Municipios se hará por medio de Ley y en ella se deberá tomar en cuenta entre otros criterios, los siguientes:

1. La población que lo integrará, tomando en cuenta su identidad natural, socioeconómica y cultural.

En ningún caso la población deberá ser menor de 10,000 habitantes. Esta prohibición no rige para los municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica ni para el caso de fusión de municipios de escasa población.

2. La capacidad de generar recursos propios y suficientes para atender las competencias municipales básicas y para prestar y desarrollar los servicios públicos.

3. El dictamen técnico de INETER sobre la conveniencia de su creación y diagnóstico que especifique el territorio jurisdiccional del nuevo Municipio, indicando de donde se segrega ese territorio.

**Arto. 5.-** La solicitud de creación de nuevos municipios o la modificación de los límites territoriales de los ya existentes, podrá ser presentada por:

1. La población residente en la circunscripción municipal propuesta.

2. Los Concejos Municipales correspondientes a los Municipios cuyos límites territoriales se afectarán.

3. Los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Para el caso de los municipios comprendidos en su territorio. **Artos. 3 a 8 Reglamento a la Ley de Municipios.**

## TÍTULO II

### De las Competencias

#### CAPÍTULO ÚNICO

**Arto. 6.-** Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad por si o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás Leyes de la Nación.

Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originarán en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el Gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros.

Dentro de la capacidad administrativa, técnica y Financiera, el municipio debe realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de los servicios municipales los comprendidos en su jurisdicción para el desarrollo de su población.

**Arto. 7.-** El Gobierno Municipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes:

1. Promover la salud y la higiene comunal. Para tales fines deberá:
  - a. Realizar la limpieza pública por medio de la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos.
  - b. Responsabilizarse de la higiene comunal, realizando el drenaje pluvial y la eliminación de charcas.
  - c. Coordinar con los organismos correspondientes la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales.
  - d. Promover y participar en las campañas de higiene y de salud preventiva en coordinación con los organismos correspondientes.
2. Cumplir y hacer cumplir el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos, ya sea los que se encuentren bajo su administración o los autorizados a privados, ejerciendo en ambos casos el control de los mismos.
3. Autorizar y registrar fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.
4. Dictar las normas de funcionamiento de los cementerios de acuerdo al reglamento correspondiente, por lo que podrá:
  - a. Construir, dar mantenimiento y administrar los cementerios públicos.
  - b. Otorgar concesiones cuando lo estimase conveniente para la construcción o administración de cementerios privados y supervisar el cumplimiento del Reglamento respectivo.
5. La planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural, por lo que podrá
  - a. Impulsar la elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano y garantizar el cumplimiento de los mismos.

b. Delimitar el área urbana de la ciudad cabecera municipal y de las áreas rurales del Municipio sin afectación de las líneas limítrofes establecidas. Para esta tarea solicitarán los oficios de los organismos correspondientes.

En caso que dichas áreas no estuviesen demarcadas al entrar en vigencia la presente Ley, los Alcaldes y los Concejos Municipales tendrán como función primordial efectuar estas delimitaciones.

c. Regular y controlar el uso del suelo urbano de acuerdo a los planes de desarrollo vigente.

d. Monitorear el uso del subsuelo, de conformidad con la ley de la materia y el ente estatal correspondiente.

e. Controlar el cumplimiento de las normas de construcción en general, que se realicen en su territorio.

f. Garantizar el ornato público.

g. Ejercer las facultades de declaración de utilidad pública de predios urbanos y baldíos, contempladas en los Artículos 3 y 5 del Decreto No. 895 publicado en La Gaceta, Diario Oficial del 14 de Diciembre de 1981, observando lo dispuesto en el Artículo 44 Constitución.

h. Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.

6. Promover la cultura, el deporte y la recreación. Proteger el patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico y artístico de su circunscripción. Por lo que deberá:

a. Preservar la identidad cultural del municipio promoviendo las artes y folklore local por medio de museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, exposiciones de arte culinario, etc.

b. Impulsar la construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas.

c. Impulsar la construcción y el mantenimiento de campos y canchas deportivas, así como promover la formación de equipos deportivos e impulsar la realización de campeonatos y torneos intra e inter municipales.

7. La prestación a la población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad. En tal sentido el municipio podrá:

a. Construir, dar mantenimiento y administrar los acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliar en el municipio.

b. Construir, dar mantenimiento y administrar la red de alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del municipio.

c. Construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de

energía a nivel domiciliario y público en el municipio.

8. Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes.

En tal sentido, además de las atribuciones establecidas en la Ley No. 217 “Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, publicada en La Gaceta Diario Oficial, del 6 de Junio de 1996, y en concordancia con la misma, corresponde al municipio las competencias siguientes:

a. Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción, como condición previa para su aprobación por la autoridad competente.

b. Percibir al menos el 25% de los ingresos obtenidos por el Fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio.

c. Autorizar en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales el marcaje y transporte de árboles y madera, para controlar su racional aprovechamiento.

d. Declarar y establecer parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos naturales más valiosos del municipio.

Dicha declaratoria podrá recaer en un área de dominio público o en terrenos privados, previa indemnización establecida en el artículo 44 de la Constitución Política.

e. Participar en conjunto con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental de obras o proyectos que se desarrollen en el Municipio, previo al otorgamiento del permiso ambiental.

9. Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo en su localidad aprovechando los paisajes, sitios históricos, arqueológicos y centros turísticos.

10. Promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la mujer y la niñez.

11. Construir Comités Municipales de Emergencia, que en coordinación y con apoyo del Comité Nacional de Emergencia, elaboren un plan que defina responsabilidades de cada institución, y que organicen y dirijan la defensa de la comunidad en caso de

desastres naturales.

12. Desarrollar el transporte y las vías de comunicación, además podrá;

- a. Construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intra municipales.
- b. Impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intra municipal, urbano, rural así como administrar las terminales de transporte terrestre interurbano, en coordinación con el ente nacional correspondiente.
- c. Administrar puertos fluviales y lacustres, según sea el caso, en coordinación con el ente nacional correspondiente.
- d. Diseñar y planificar la señalización de las vías urbanas y rurales.

13. Todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos, sin detrimento del principio constitucional de la autonomía municipal.

**Arto. 8.-** El Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal y se registrá, además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme las directrices, normativas y metodologías que dicte el Consejo Supremo Electoral.

**Arto. 9.-** En el ejercicio de su competencia, los Municipios podrán:

- a. Contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicios que por su naturaleza puedan ser realizados por ellas de una mejor forma, observando su correcta ejecución.
- b. Celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control.

En ambos casos, los contratos y concesiones deberán ser otorgados de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, Municipalidades y Entes Descentralizados, ser ratificados por el Consejo Municipal y asegurar la calidad y equidad en la prestación del servicio

**Arto. 10.-** El Gobierno Nacional y sus instituciones tienen la obligación de brindar la información relativa a la jurisdicción del municipio que estos le soliciten. Así mismo, los gobiernos municipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los

asuntos que afecten su competencia.

Al respecto, intervendrán y participarán en la planificación y ejecución de obras y acciones institucionales, inter institucionales e inter sectoriales de la Administración Pública.

**Arto. 11.-** Los Gobiernos Municipales, previa aprobación de sus respectivos Concejos, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para la ejecución de la obra o la prestación del servicio.

**Arto. 12.-** Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades.

Los municipios también, podrán voluntariamente, construir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales. Para su creación se requiere, además de la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios a mancomunarse, de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional.

La Resolución creadora de una Mancomunidad deberá contener lo siguiente:

- a. Nombre, objeto y domicilio de la mancomunidad y de las municipalidades que la constituyen.
- b. Fines para los cuales se crea.
- c. Duración.
- d. Aportes a que se obligan, si lo hubiese.
- e. Composición de organismos directivos, formas de su elección, nombramientos, facultades y responsabilidades.
- f. Mecanismos de controles financieros.
- g. Procedimiento para reformarlas y para resolver sus divergencias en relación a su gestión y a sus bienes.
- h. Procedimiento para la separación de una de las partes, que incluya el plazo necesario para que surta efecto, así como la forma para la disolución y liquidación de la Mancomunidad.

Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no comprometer a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el estatuto

respectivo.

## **TÍTULO III**

### **Territorio, Población y Gobierno Municipal**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Del Territorio Municipal**

**Arto. 13.-** La circunscripción o término municipal es el ámbito territorial en que el Municipio ejerce sus atribuciones. El territorio del Municipio se establece en la Ley de División Política Administrativa.

**Arto. 14.-** Los conflictos limítrofes entre Municipios serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia, la que siguiendo el procedimiento establecido en el Reglamento de la presente Ley, podrá auxiliarse con los informes de las instituciones gubernamentales competentes para los estudios territoriales.

#### **CAPÍTULO II**

##### **De la Población Municipal**

**Arto. 15.-** La población municipal está integrada por:

1. Los pobladores residentes, que son las personas que habitan permanentemente en el Municipio.
2. Las personas que con carácter temporal permanecen en el Municipio.

**Arto. 16.-** Son derechos y obligaciones de los pobladores del Municipio los siguientes:

1. Participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva.
2. Hacer peticiones, denunciar anomalías, y formular sugerencias de actuación a las autoridades municipales, individuales o colectivas, y obtener una pronta resolución o respuesta de la misma y que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley señale. Los pobladores podrán o rechazar las gestiones de sus autoridades



municipales ante las instancias del Gobierno Central.

3. Denunciar ante las autoridades municipales y nacionales las anomalías y los abusos en contra de una racional explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción municipal.
4. Ser informado de la gestión administrativa, conocer el Proyecto de Presupuesto y Estados Financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del Plan de Inversiones.
5. Contribuir económicamente a las finanzas municipales cumpliendo con las obligaciones establecidas en el Plan de Arbitrios y demás disposiciones legales.
6. Apoyar la realización de acciones y obras de interés social municipal por medio del trabajo comunitario.
7. Integrarse a las labores de protección del medio ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, así como la prevención y auxilio ante situaciones de catástrofe natural y social que afecten al Municipio.
8. Participar en las sesiones públicas del Concejo de conformidad con la presente Ley y su Reglamento.
9. Las demás que establezcan otras leyes, reglamentos, ordenanzas y bandos.

## **CAPÍTULO III**

### **Del Gobierno Municipal**

**Arto. 17.-** El gobierno y la administración de los Municipios corresponden a las autoridades municipales, las que desempeñarán sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y la presente Ley, a fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad.

**Arto. 18.-** El gobierno de los Municipios corresponde a un Concejo Municipal con carácter deliberante, normativo y administrativo, el que estará presidido por el Alcalde.

**Arto. 19.-** El Alcalde, Vice Alcalde y los Concejales serán electos por el pueblo, mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad a la ley de la materia.

**Arto. 20.-** El período del Alcalde, Vice Alcalde y los Concejales será de cuatro años, contados a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral.

**Arto. 21.-** Para ser Concejal se requiere de las siguientes calidades:

1. Ser nicaragüense, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y haber cumplido veintiún años de edad.
2. Haber residido en el municipio al menos los últimos dos años anteriores a su inscripción como candidato.

**Arto. 22.-** El Alcalde, Vice Alcalde y los Concejales serán responsables civil y penalmente, por las acciones y omisiones realizadas en el ejercicio de su cargo.

**Arto. 23.-** El Alcalde, Vice Alcalde y los Concejales quedarán suspensos en el ejercicio de sus derechos, mientras dure la pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo al que fueron electos, siempre y cuando hayan sido condenados mediante sentencia firme.

**Arto. 24.-** El Alcalde, Vice Alcalde y los Concejales perderán su condición por las siguientes causas:

1. Renuncia al cargo.
2. Muerte.
3. Condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo por delito que merezca pena más que correccional por un término igual o mayor al resto de su período.
4. Abandono de sus funciones en forma injustificada durante sesenta días continuos.

Se considera abandono de funciones en forma injustificada del Alcalde, Vice Alcalde y Concejales, la inasistencia a las sesiones y actividades a las que fuere convocado por el Concejo Municipal, de forma continua y sin notificación previa ante la Secretaría del mismo.

En el caso del Alcalde, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, se presumirá abandono de funciones en forma injustificada en los siguientes casos:

- a. Falta de convocatoria al Concejo Municipal por un período igual o mayor a los sesenta días continuos.
  - b. Reincidencia en el incumplimiento de los acuerdos del Concejo Municipal, en el plazo establecido en el literal anterior.
5. Contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 130 de la Constitución Política de la República.

6. Incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República al momento de la toma de posesión del cargo.

7. Haber sido declarado incurso de malos manejos de los fondos de la Alcaldía, según resolución de la Contraloría General de la República.

En los casos de los numerales 4 y 5, el Concejo Municipal correspondiente deberá aprobar una resolución declarando que el Alcalde, el Vice Alcalde o el Concejal, según sea el caso, ha incurrido en la circunstancia que motiva la pérdida de su condición.

Dicha resolución o los documentos públicos o auténticos que acrediten las circunstancias establecidas en los otros numerales, deberá ser remitida al Consejo Supremo Electoral, acompañando el nombre del llamado a llenar la vacante que será el Vice Alcalde cuando se sustituya al Alcalde; cualquier Concejal electo, cuando se trate del Vice Alcalde; o la declaración del Propietario, cuando se trate de los Concejales.

El Consejo Supremo Electoral procederá a tomar la promesa de Ley y darle posesión del cargo al designado en un término no mayor de quince días, contados a partir de la recepción de la resolución o documento público o auténtico señalado.

**Arto. 25.-** La máxima autoridad normativa del gobierno local es el Concejo Municipal, quien será el encargado de establecer las directrices fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales del municipio.

El Concejo ejerce funciones de control y fiscalización sobre la actuación administrativa del Alcalde

**Arto. 26.-** El Concejo Municipal está integrado por el Alcalde y los Concejales electos y contará con:

1. Veinte Miembros en el Municipio de Managua, que serán: El Alcalde, diecisiete Concejales propietarios, electos con sus respectivos suplentes, y los candidatos a Alcalde y Vice Alcalde que obtengan la segunda y tercera mayor votación, quienes se incorporarán al Concejo Municipal como propietarios y suplentes respectivamente.

***Reformado por el Arto. 155 Ley Electoral.***

2. Diez Miembros en los Municipios sede de las cabeceras departamentales o que tengan más de treinta mil habitantes, que serán: El Alcalde, ocho Concejales propietarios, electos con sus respectivos suplentes, y los candidatos a Alcalde y Vice Alcalde que obtengan la segunda mayor votación en su circunscripción, quienes se incorporarán al Concejo Municipal como propietarios y suplente, respectivamente.

3. Cinco Miembros en los Municipios con menos de treinta mil habitantes, que serán: El Alcalde, y cuatro Concejales propietarios, electos con sus respectivos suplentes.

El Vice Alcalde será el suplente del Alcalde en el Concejo Municipal pero, en presencia de este, podrá participar en las Sesiones del Concejo con derecho a voz.

Los Concejales suplentes se incorporarán al Concejo cuando corresponda en la forma establecida en la presente Ley.

**Arto. 27.-** Los Miembros del Concejo Municipal están exentos de responsabilidad por las opiniones emitidas en las reuniones del mismo.

**Arto. 28.-** Son atribuciones del Concejo Municipal:

1. Discutir y decidir el Plan de Desarrollo Municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del Municipio, buscando el equilibrio económico, social, y ecológico de todas las partes del territorio y de todos los estratos de la población municipal.

2. Presentar ante la Asamblea Nacional Iniciativas de Ley en materia de su competencia.

3. Solicitar a la Asamblea Nacional la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 5 de la presente Ley.

4. Dictar y aprobar Ordenanzas y Resoluciones Municipales.

5. Garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénicas sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, y la eliminación de residuales líquidos y sólidos.

6. Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en circunscripción.

Una vez solicitada la opinión del Concejo Municipal, se procederá a integrar una comisión bipartita entre autoridades nacionales y municipales, la que conocerá de la misma en un plazo no mayor de treinta días; vencidos estos, el Concejo Municipal deberá emitir su opinión, para ser tomada en cuenta por la autoridad competente sin perjuicio, del posterior ejercicio de las acciones y recursos legales pertinentes por parte del municipio.

7. Aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo económico social del municipio y recibir informes periódicos de los avances de los mismos.

8. Autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública a ser ejecutados en el municipio y tomar las acciones legales pertinentes en la defensa del patrimonio e intereses del municipio.

9. Promover la participación de la empresa privada en la contratación de los servicios públicos, municipales, con el propósito de mejorarlos y ampliarlos, fomentando la competencia en el otorgamiento de las concesiones; así mismo, promover la participación de la población en el trabajo comunitario, para la realización de

acciones y obras de interés social municipal que así lo requieran.

10. Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Plan de Arbitrios del Municipio y sus Reformas, con base en la legislación tributaria municipal y someterlo a la aprobación de la Asamblea Nacional.

11. Discutir y aprobar las relaciones públicas nacionales e internacionales del Municipio, entre ellas las relaciones de hermanamiento con Municipios del país o de otros países, de solidaridad o cooperación, y de ayuda técnica y económica. Todo de conformidad con las leyes de la materia.

12. Conocer, discutir y aprobar el Presupuesto Municipal, sus Reformas y modificaciones y supervisar su ejecución.

13. Aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio, necesarias para fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal. Dicha atribución se regulará en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.

14. Elaborar y aprobar el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal.

15. Elegir de su seno al Secretario del Concejo Municipal cuyas atribuciones se determinarán en el Reglamento de la presente Ley.

16. Acordar con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, la realización de auditorias externas sobre las finanzas municipales, y con esta misma votación, nombrar o remover al auditor interno, en los casos en que exista este cargo en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad, todo de conformidad con la ley de la materia.

17. Conocer para su aprobación trimestral y anual los Estados Financieros, así como los Informes sobre la ejecución presupuestaria que le presente el Alcalde.

18. Aprobar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.

19. Conocer, discutir y aprobar las operaciones de Crédito Municipal.

20. Conocer, aceptar o rechazar donaciones al Municipio.

21. Aprobar enajenaciones o gravámenes a cualquier título de bienes municipales particulares o derechos pertenecientes al Municipio, con el voto favorable de al menos las cuatro quintas partes del total de miembros del Concejo, con las limitaciones, requisitos y procedimientos previstos en las leyes reguladoras del patrimonio estatal.

22. Requerir del Alcalde, periódicamente o cuando lo juzgue necesario, la información sobre el desarrollo de la gestión municipal.

23. Autorizar las salidas del territorio nacional del Alcalde o del Vice Alcalde cuando sea mayor de quince días, en ningún caso, ambos funcionarios podrán ausentarse simultáneamente del país.

24. Resolver sobre la suspensión o pérdida de la condición de Alcalde, Vice Alcalde, y Concejal, en los casos previstos en los artículos 23 y 24 de la presente ley, e incorporar a quién corresponda.

25. Elegir de su seno al sustituto del Vice Alcalde, en caso que este asuma el cargo de Alcalde o pierda su condición.

26. Organizar y dirigir, por medio del Alcalde, la Inspectoría Municipal para vigilar e inducir al cumplimiento de las ordenanzas municipales en los asuntos de su competencia.

27. Definir y asignar las atribuciones al Vice Alcalde quien desempeñará funciones específicas, administrativas o de supervisión, sin detrimento de aquellas establecidas por la ley.

28. Conocer y aprobar los presupuestos, balances y estados financieros de las empresas municipales que le presente el Alcalde.

29. Las demás que le señale la presente Ley y su Reglamento y las que le confieran otras leyes de la República.

**Arto. 29.-** Cada Concejo Municipal determinará en su presupuesto el monto de las remuneraciones del Alcalde, el Vice Alcalde y el Secretario y el de las dietas a que tendrán derecho sus Concejales por la asistencia cumplida a las sesiones del mismo, de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, la que establecerá los límites mínimos y máximos para cada categoría de ingresos municipales. El Alcalde, Vice Alcalde y el Secretario no devengarán dieta por la participación en las sesiones del Concejo.

El ejercicio del cargo de Concejal en propiedad es incompatible con el desempeño de los cargos de Ministro, Vice Ministro, Presidente o Director de Entes Autónomos y Gubernamentales, de miembros de los Consejos Regionales de la Costa Atlántica, de Director de empresas públicas nacionales y de Delegado Departamental y Municipal de los Poderes de Estado. En este caso, mientras duren las circunstancias que ocasionan la incompatibilidad, el Concejal será suspendido en propiedad en el ejercicio de su cargo. Ningún Concejal en propiedad podrá desempeñar cargo alguno en la administración municipal, sin perjuicio de su integración en comisiones técnicas e investigativas del Concejo.

Exceptuando el caso de Servicio Civil y la Carrera Administrativa, se prohíben los nombramientos del cónyuge o de personas que tengan parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el Alcalde, Vice Alcalde, los Concejales o con la autoridad que hace el nombramiento.

**Arto. 30.-** Es deber de los Concejales asistir a las sesiones del Concejo. El quórum para las sesiones del Concejo Municipal se constituye con la presencia de más de la mitad de sus miembros. La ruptura del quórum durante una sesión del Concejo no anula los actos ya aprobados pero, al ser constatados, se suspenderá la sesión, consignándose la lista de los Concejales presentes. El Concejal que abandone la

sesión sin causa justificada no tendrá derecho a dieta.

En todos los casos se requerirá la asistencia del Alcalde, salvo lo establecido en el Artículo 28, numeral 24 de la presente Ley.

El funcionamiento del Concejo Municipal será normado en el Reglamento de la presente Ley.

**Arto. 31.-** Salvo lo dispuesto en el párrafo segundo del Artículo 29 de la presente Ley, los Concejales que desempeñen algún cargo público o privado tendrán derecho a permiso con goce de salario para asistir a las sesiones del Concejo Municipal y no podrán sin su anuencia, ser objeto de traslado a otros municipios que les impida el ejercicio de sus funciones de Concejales electos.

Cuando el Concejel propietario no pueda asistir a una sesión, deberá informar por escrito al menos con 24 horas de anticipación a su suplente y a la secretaria del Concejo.

Si al momento de la constatación del quórum, el Propietario no se encontrase presente, el Concejo incorporará a su Suplente, quien no podrá ser sustituido durante el desarrollo de dicha sesión.

De faltar definitivamente el Propietario y el Suplente, la vacante de ese escaño será llenada por el Suplente siguiente en el orden descendente del mismo Partido, Alianza o Asociación de Suscripción Popular. Agotada la lista en ese orden, se escogerá al Suplente siguiente en el orden ascendente de forma sucesiva. De esta forma, quien resulte designado para llenar la vacante será declarado Propietario conforme la presente Ley.

**Arto. 32.-** El Concejo Municipal tomará sus decisiones con el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros presentes, excepto en los casos en que la ley establezca una mayoría calificada. Los Concejales tendrán derecho a que su voto razonado conste en acta. En caso de empate, luego de una segunda ronda de votación, decidirá el voto doble del Alcalde.

Cuando un asunto sometido a la consideración del Concejo Municipal, sea de interés personal del Alcalde, Vice Alcalde o de uno o de varios Concejales, de sus cónyuges o de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o del segundo de afinidad o de una persona jurídica a la que pertenezcan o con la que mantienen una relación de trabajo, se excusará de participar en el debate y la votación; si no lo hiciere, el Concejo Municipal, a instancia de cualquiera de sus miembros, podrá acordar que así lo haga.

**Arto. 33.-** El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal. Dirige la ejecución de las atribuciones municipales, coordina su ejercicio con los programas y acciones de otras instituciones y vela por el efectivo cumplimiento de estos, así como por la inclusión en tales programas de las demandas de su población.

Para ser Alcalde y Vice Alcalde, además de las calidades establecidas en el Artículo 21, numeral 1) de la presente Ley, se requiere haber residido o trabajado de forma continua en el país, durante los dos años anteriores a la elección, salvo que cumpliera misiones diplomáticas o de estudios en el extranjero. Además, haber nacido en el Municipio por el cual se pretende salir electo o haber residido en el los últimos dos años.

**Arto. 34.-** Son atribuciones del Alcalde:

1. Dirigir y presidir el Gobierno Municipal.
2. Representar legalmente al Municipio.
3. Nombrar delegados del Municipio ante las instancias de coordinación interinstitucional, públicas y privadas.
4. Dictar y publicar bandos y acuerdos.
5. Publicar las Ordenanzas y Resoluciones Municipales aprobadas por el Concejo.
6. Promover la participación e inserción del Municipio en todo proceso de planificación de nivel superior al municipal.
7. Convocar y presidir las sesiones del Concejo Municipal.
8. Cumplir y hacer cumplir las decisiones tomadas por el Concejo Municipal.
9. Elaborar y presentar al Concejo Municipal el Proyecto de Presupuesto Anual, así como sus reformas o modificaciones.
10. Elaborar y presentar al Concejo Municipal para su aprobación, el Proyecto de Plan de Arbitrios, así como sus reformas o modificaciones.
11. Dar a conocer a la población el Presupuesto Municipal sus reformas o modificaciones, el Informe Final sobre su ejecución y otros documentos que el Concejo Municipal determine.
12. Administrar la prestación de los servicios públicos de competencia municipal.
13. Autorizar los pagos y disponer los gastos previstos en el Presupuesto Municipal y sus modificaciones aprobadas por el Concejo.
14. Rendir cuentas al Concejo Municipal y a los ciudadanos de la gestión económica desarrollada conforme al Presupuesto Municipal.
15. Someter a la consideración del Concejo para su discusión y aprobación las operaciones de crédito municipal.
16. Solicitar al Concejo Municipal la autorización para la enajenación de bienes o derechos particulares del Municipio, de conformidad con la legislación de la materia.



17. Organizar, dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales, con participación ciudadana.

18. Dirigir ejecutivamente la administración y al personal de servicio de la municipalidad y realizar su contratación dentro de los límites Presupuestarios, de acuerdo con la ley que regule la carrera administrativa municipal, salvo lo dispuesto para el caso del Auditor Interno del Gobierno Municipal.

En la dirección de la administración municipal, el Alcalde elabora, junto con los responsables de las áreas, los planes y las metas anuales de cada unidad administrativa y controla su cumplimiento.

19. Nombrar y remover en su caso al Registrador del Estado Civil de las Personas y dirigir el trabajo de la dependencia a su cargo, con apego a la ley de la materia y a la dirección normativa y metodológica del Consejo Supremo Electoral.

20. Resolver los recursos administrativos de su competencia.

21. Sancionar las infracciones a los reglamentos, ordenanzas, resoluciones, acuerdos y demás disposiciones municipales, de conformidad con lo que éstos establezcan.

22. Elaborar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.

23. Proponer al Concejo Municipal el establecimiento de instancias administrativas en el ámbito territorial del Municipio, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 28, numeral 13 de la presente Ley.

24. Promover y mantener la comunicación con todos los sectores de la sociedad civil.

25. Dirigir el Comité Municipal de Emergencia y promover la integración de la población en la organización de la defensa civil del Municipio.

26. Acordar con la Policía Nacional las medidas necesarias para el aseguramiento del orden público y las labores meramente municipales, de conformidad con la Ley.

27. Proponer al Concejo Municipal el establecimiento de relaciones de hermanamiento con municipios y ciudades del país y de otros países; asimismo, fomentar la solidaridad o cooperación internacional y la ayuda técnica y económica de acuerdo a las leyes.

28. Las demás que le señalan la presente Ley y su Reglamento y las que le confieran otras leyes.

El Vice Alcalde desempeñará las funciones que le asigne el Concejo Municipal de acuerdo con el Artículo 28 de la presente Ley, sin detrimento de las facultades del Alcalde. Asimismo, sustituirá a este en el cargo en caso de ausencias o imposibilidad temporal. En caso de falta definitiva, se estará a lo dispuesto en el Artículo 24 de la presente Ley.

## CAPÍTULO IV

### De la Organización Complementaria y la Participación de la Población

**Arto. 35.-** El Municipio, en el ejercicio de su autonomía y en virtud del numeral 13 de Artículo 28, puede crear órganos complementarios de administración con el fin de fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios y dar una mayor eficacia a la gestión municipal.

Estos órganos complementarios pueden ser, entre otros, las Delegaciones Territoriales, Delegados y Auxiliares del Alcalde, cuya integración y funciones se determinarán en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.

El Alcalde puede delegar, en forma genérica o específica, el ejercicio de sus atribuciones en funcionarios de la Alcaldía. En ningún caso ser delegadas las atribuciones señaladas en los numerales 10, 12, 15 y 21 del Artículo 34 de la presente Ley y las demás inherentes al cargo.

El Alcalde nombrará Auxiliares, propuestos por Asambleas de ciudadanos que habiten en barrios, comarcas, valles, caseríos o comunidades a fin de mejorar los vínculos de comunicación e impulsar la gestión municipal.

**Arto. 36.-** Los Municipios promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía y la definición y eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación, entre los cuales destacan los Cabildos Municipales y la participación en las sesiones de los Concejos Municipales, que son de naturaleza pública.

En cada Municipio se convocarán los Cabildos Municipales, que son asambleas integradas por los pobladores de cada Municipio, quienes participarán en los mismos, sin impedimento alguno de manera libre y voluntaria para conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión municipal.

Los Cabildos Municipales serán presididos siempre por el Alcalde y el Concejo Municipal y se elaborará acta de celebración de los mismos. Habrán dos clases de Cabildos: Ordinarios y Extraordinarios.

#### a) Cabildos Ordinarios:

Los Cabildos se reunirán ordinariamente al menos dos veces al año para tratar el Proyecto de Presupuesto Municipal y su ejecución, así como para conocer el Plan de Desarrollo Municipal. Los Cabildos Ordinarios son de carácter obligatorio y serán convocados, al menos con 60 días de anticipación a su realización, por el Alcalde, por acuerdo del Concejo Municipal o a iniciativa de los pobladores en la forma que lo establezca el Reglamento de la presente Ley.

El primero de ellos se celebrará antes de que el Concejo Municipal apruebe definitivamente el Presupuesto, y el segundo, en los meses de Enero o Febrero de cada año, para informar sobre la ejecución del ejercicio Presupuestario inmediato

anterior.

Dentro de los 60 días anteriores a la celebración del Cabildo Ordinario, los Miembros del Concejo Municipal deberán realizar consultas previas entre la población sobre la información presupuestaria a ser abordada en el mismo sin detrimento del derecho de los ciudadanos de consultar directamente la documentación presupuestaria en la Alcaldía.

**b) Cabildos Extraordinarios:**

Serán convocados, al menos con 15 días de anticipación a su realización, por acuerdo del Concejo Municipal o a iniciativa de los ciudadanos en la forma que lo establezca el Reglamento de la presente Ley. Se reunirán cuantas veces sean convocados para considerar entre otros:

1. Los asuntos que los ciudadanos hayan solicitado ser tratados públicamente; y
2. Los problemas y necesidades de la comunidad, con el fin de adecuar la gestión municipal y la participación de la población en la solución de los mismos.

**Arto. 37.-** Cada Concejo Municipal podrá crear órganos colegiados e instancias de participación ciudadana, y los regularán en su respectivo Reglamento Interno.

En estos mecanismos o instancias participarán las instituciones estatales, organizaciones económicas y sociales comprometidas en el desarrollo socio-económico integral del Municipio, a efectos de coordinar el ejercicio de las atribuciones municipales con sus programas y acciones, así como promover la cooperación interinstitucional.

Con el mismo propósito, el Concejal Municipal apoyará la creación de asociaciones de pobladores que tengan como fin el desarrollo municipal y fomentará la participación de las organizaciones y asociaciones sectoriales, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras en la gestión municipal

Asimismo los ciudadanos, en forma individual o colectiva, gozarán del derecho de iniciativa para presentar Proyectos de Ordenanza y de Resolución ante el Concejo Municipal correspondiente. Se exceptúan los casos en que la iniciativa sea facultad exclusiva del Alcalde.

## **TÍTULO IV**

### **De las Relaciones Inter-Administrativas**

### **Y de los Recursos**

## **CAPÍTULO ÚNICO**

**Arto. 38.-** El Estado garantiza a los Municipios la autonomía política, administrativa y financiera, de la que gozan de conformidad con la Constitución Política. El Gobierno de la República y los Municipios armonizarán sus acciones y las adecuarán a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país.

**Arto. 39.-** Los conflictos que surjan entre los diferentes Municipios y los que surjan entre estos y los organismos del Gobierno Nacional por actos y disposiciones que lesionen su autonomía serán conocidos y resueltos por la Corte Suprema de Justicia

**Arto. 40.-** Los pobladores que se consideren agraviados por actos y disposiciones del Alcalde podrán impugnarlos mediante la interposición del recurso de revisión ante el mismo, y de apelación ante el Concejo Municipal. También podrán impugnar las decisiones del Concejo Municipal mediante la interposición del recurso de revisión. En ambos casos, la decisión del Concejo agota la vía administrativa.

El plazo para la interposición del recurso de revisión, en ambos casos, será de cinco días hábiles más el término de la distancia, contados a partir de la notificación del acto o disposición que se impugna. La resolución deberá dictarse en un plazo máximo de treinta días, en el caso del Alcalde, y de cuarenta y cinco días, en el caso del Concejo.

El plazo para interponer el recurso de apelación será de cinco días hábiles mas el término de la distancia, contados a partir de la notificación, y el Concejo deberá resolver en un plazo máximo de treinta días. Agotada la vía administrativa, podrán ejercerse los recursos judiciales correspondientes.

Los recursos interpuestos y no resueltos en los términos establecidos en los párrafos anteriores, se entenderán resueltos a favor de los recurrentes.

Los recursos administrativos en materia tributaria municipal serán establecidos en la ley de la materia.

**Arto. 41.-** Con la interposición de los recursos administrativos regulados en el artículo precedente, podrá solicitarse la suspensión de la ejecución del acto o disposición impugnada en los casos siguientes:

1. Cuando se trate de algún acto que de llegar a efectuarse, haga materialmente imposible restituir al quejoso el goce del derecho reclamado;
2. Cuando sea notoria la falta de competencia de la autoridad, funcionario o agente contra quien se interpusiese el recurso; y
3. Cuando el acto sea de aquellos que ninguna autoridad pueda ejecutar legalmente.

La suspensión será atendida cuando concurren las siguientes circunstancias:

1. Cuando la suspensión no cause perjuicio al interés general ni sea contraria a otras disposiciones de orden público;
2. Cuando la ejecución pudiera llegar a causar daños y perjuicios al agraviado y estos fueren de difícil reparación; y
3. Que el recurrente otorgue garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que la suspensión pudiese causar a terceros, si el recurso administrativo fuese declarado sin lugar.

## **TÍTULO V**

### **De la Economía Municipal**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Del Patrimonio Municipal**

**Arto. 42.-** El patrimonio de los Municipios está constituido por los bienes municipales públicos y particulares, así como los ingresos que perciba a cualquier título, los derechos y obligaciones, y las acciones que posea.

Son bienes públicos municipales los destinados a uso o servicio de toda la población. Los bienes particulares municipales son aquellos cuyo uso está limitado por las normativas de las autoridades municipales.

**Arto. 43.-** Los bienes públicos municipales son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno. El Reglamento de la presente Ley determinará los aspectos de naturaleza registral que identificarán los bienes de dominio público municipal.

Los bienes particulares municipales se rigen por las normas de derecho común. Los Municipios no podrán donarlos, salvo a entidades públicas o asociaciones privadas sin fines de lucro para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico-social, con la aprobación del Concejo Municipal y de conformidad con la presente Ley.

**Arto. 44.-** Los terrenos ejidales son propiedad municipal, de carácter comunal; podrán ser objeto de arriendo pero no de enajenación. La utilización será determinada por el Concejo Municipal respectivo, de conformidad con la ley que sobre esta materia se dicte.

**Arto. 45.-** El Patrimonio de los municipios y su gestión administrativa serán fiscalizados periódicamente por la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley de la materia.

## **CAPÍTULO II**

### **De los Ingresos Municipales**

**Arto. 46.-** Los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros y transferidos por el Gobierno Central y cualquiera otro que determinen las leyes, decretos y resoluciones.

**Arto. 47.-** Los ingresos tributarios se crearán y regularán en la legislación tributaria municipal, la que establecerá para cada uno de ellos su incidencia, los rangos de tipos impositivos máximos y mínimos, así como las garantías a los contribuyentes.

**Arto. 48.-** Cada Concejo Municipal aprobará su Proyecto de Plan de Arbitrios, con fundamento en la legislación tributaria municipal, y en el determinará los tipos impositivos aplicables a cada uno de los tributos, dentro de los rangos a que se refiere el Artículo precedente.

Los Planes de Arbitrios Municipales y sus Reformas deberán ser presentados ante la Asamblea Nacional para su aprobación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 138 Cn., numeral 27.

**Arto. 49.-** Los ingresos tributarios pueden proceder de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales, los que serán regulados por la ley de la materia.

**Arto. 50.-** El Concejo Municipal no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos, tasas o contribuciones especiales, salvo en los casos previstos en la legislación tributaria municipal y de acuerdo con las formalidades establecidas en la misma.

**Arto. 51.-** Los Gobiernos Municipales podrán solicitar y obtener de la banca pública o privada, créditos a corto y mediano plazo, para la realización de obras y para la prestación y mejoras de servicios públicos derivados de sus competencias, debidamente aprobados por los respectivos Concejos Municipales, de conformidad con sus Planes de Desarrollo.

El Municipio podrá garantizar estos créditos hasta con el 50% de sus gastos presupuestados para inversión, y con sus bienes muebles e inmuebles de carácter particular.

### **CAPÍTULO III**

#### **Del Presupuesto Municipal**

**Arto. 52.-** Los Municipios elaborarán y aprobarán anualmente su presupuesto, en el que consignarán los ingresos que razonablemente estimen obtener y los egresos que prevean, atendándose estrictamente al equilibrio entre ambos. El Presupuesto Municipal inicia el primero de Enero y concluye el treinta y uno de Diciembre de cada año.

En el Presupuesto Municipal se deberá destinar un porcentaje mínimo para gastos de inversión, conforme a las categorías de Municipios que se establezcan en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

**Arto. 53.-** A más tardar el quince de Octubre de cada año, el Alcalde elaborará y presentará el proyecto de presupuesto del año inmediato siguiente al Concejo Municipal, el que lo deberá discutir y aprobar antes de finalizar dicho año.

Si por cualquier causa, el Concejo no aprobase el Presupuesto Municipal antes del treinta y uno de Diciembre, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior, sin perjuicio de las transferencias presupuestarias a favor de las municipalidades. El Concejo deberá discutir y aprobar el nuevo Presupuesto Municipal antes de finalizar el primer trimestre del año correspondiente.

**Arto. 54.-** A más tardar 20 días después de aprobado, el Alcalde deberá remitir copia del Presupuesto a la Contraloría General de la República, a fin de que ejerza sobre el mismo las facultades de control que le confiere el Artículo 155 Cn; en caso de incumplimiento de esta obligación, el Alcalde incurrirá en las sanciones de carácter administrativo contempladas en la Ley Orgánica de la Contraloría y sus Reglamentos.

Así mismo el Alcalde deberá remitir copia del Presupuesto al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), para fines de estadística y asistencia técnica.

**Arto. 55.-** La ejecución presupuestaria será controlada periódicamente por la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en su ley Orgánica y sus Reglamentos.

**Arto. 56.-** La Ley de Régimen Presupuestario Municipal regulará la elaboración,

modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación del Presupuesto Municipal, el que se deberá sujetar a las políticas nacionales sobre presupuesto y a las normas técnicas y procedimientos para la administración del proceso Presupuestario.

**Arto. 57.-** No se podrán realizar egresos superiores a los consignados en el Presupuesto Municipal, ni efectuar egresos en concepto no presupuestados, sin la previa reforma al mismo por el Concejo Municipal respectivo que amplíe, dote o traslade el crédito Presupuestario correspondiente.

La ampliación, dotación y traslado del crédito Presupuestario, una vez aprobado por el Concejo Municipal, deberán ser informadas por el Alcalde a la Contraloría General de la República, y al mismo Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal en el mismo término y bajo el mismo procedimiento previsto para la remisión del Presupuesto, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en el Artículo 56 de la presente Ley.

## **CAPÍTULO IV**

### **De las Empresas Municipales**

**Arto. 58.-** Los Municipios podrán constituir empresas para la prestación de servicios públicos, municipales, estrictamente relacionados con el ejercicio de su competencia establecidas en el Artículo 7 de la presente Ley. ***Ver Artos 105 a 111 Reglamento a la Ley de Municipios.***

**Arto. 59.-** Corresponde al Concejo a propuesta del Alcalde aprobar la constitución de empresas municipales, que se regirán de conformidad con la presente Ley, su Reglamento y demás leyes de la República.

**Arto. 60.-** Anualmente, los Directores o Gerentes de las Empresas Municipales deberán presentar los informes financieros sobre la gestión y resultados de estas Empresas ante el Concejo respectivo para su aprobación.

Los excedentes obtenidos por las empresas municipales estarán exentos de impuestos fiscales, y deberán ser incluidos anualmente en el Presupuesto Municipal; podrán ser reinvertidos en la empresa o destinados a obras, ampliación y mejoras de los servicios municipales.

**Arto. 61.-** Las incompatibilidades establecidas en el Artículo 29 de la presente Ley, son aplicables para los Directores, Directivos o Gerentes de las empresas municipales.



## **TÍTULO VI**

### **De los Municipios y las Comunidades Indígenas**

#### **CAPÍTULO I**

##### **De los Municipios en las Regiones Autónomas**

**Arto. 62.-** Los Municipios ubicados en la Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur se regirán por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y la presente Ley.

En virtud de la Autonomía Regional y Municipal y en aras de una eficiente y racional prestación de servicios a la población, se deberán establecer entre los gobiernos municipales y regionales correspondientes relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de competencia.

Los Concejos Municipales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica se integrarán conforme lo dispuesto en la presente Ley.

**Arto. 63.-** Los Concejos Municipales de los municipios ubicados en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, al aprobar la creación de las instancias administrativas u órganos complementarios de administración en sus ámbitos territoriales, reconocerán y respetarán el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a organizarse socialmente en la forma que corresponda a sus tradiciones históricas y culturales.

**Arto. 64.-** En el caso de los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción municipal, el Concejo Municipal respectivo deberá emitir opinión respecto a los mismos, como condición previa para su aprobación por el Concejo Regional Autónomo correspondiente.

**Arto. 65.-** En el caso de los municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, en atención a los problemas de comunicación, el plazo para interposición de los recursos administrativos establecidos en la presente Ley será de ocho días hábiles, más el término de la distancia. Los plazos y modalidades para resolver serán los establecidos en el Artículo 40 de la presente Ley.

**Arto. 66.-** En materia de solución a conflictos limítrofes en que están involucrados municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, la Corte Suprema de Justicia, además de lo dispuesto en el Artículo 14 de la presente Ley, resolverá previa consulta al Concejo Regional correspondiente.

## **CAPÍTULO II**

### **De los Municipios con Pueblos Indígenas en sus Territorios**

**Arto. 67.-** Los Municipios reconocerán la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios, legalmente constituidas o estado de hecho, según las disposiciones de la Ley de Comunidades Indígenas de 1914, 1918 y otras, sean propietarias de terrenos comunales o no. Así mismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa o indirectamente a su población y territorio.

**Arto. 68.-** Se entiende por autoridades formales, aquellas denominadas Juntas Directivas y que se desprenden de la legislación de la materia y de procesos formales de elección. Son autoridades tradicionales en las comunidades indígenas, aquellas que se rigen por la tradición y la costumbre, como son los denominados Concejos de Ancianos, Concejos de Reforma, Alcaldes de Vara u otra denominación, cuya elección o nombramiento no tiene previsto un reglamento oficial.

**Arto. 69.-** Corresponderá a los Concejos Municipales respectivos de conformidad con las leyes de la materia, asegurar, reconocer y certificar la elección de las autoridades comunitarias de las comunidades ubicadas en el ámbito territorial del Municipio.

## **TÍTULO VII**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

#### **Disposiciones Transitorias y Finales**

#### **de la Ley de Reforma a la Ley No. 40 “Ley de Municipios”**

**Arto. 70.-** Mientras la Asamblea Nacional no conozca y apruebe la Ley en materia tributaria municipal a que hace referencia la presente Ley, mantendrá plena vigencia el Decreto No. 10-91 “Plan de Arbitrios del Municipio de Managua”, publicado en La Gaceta, Diario Oficial del 12 de Febrero de 1991 para dicho Municipio, el Decreto No. 455 “Plan de Arbitrios Municipal” publicado en La Gaceta, Diario Oficial, del 31 de Julio de 1989, y su Reforma, para los demás Municipios existentes en el país y para nuevos Municipios que puedan ser creados con anterioridad a la aprobación de la ley referida.

**Arto. 71.-** Mientras no se dicte la Ley de Régimen Presupuestario Municipal a que hace referencia la presente Ley, regirá el Acuerdo Presidencial No. 257-95”

Normativa Presupuestaria Municipal para la elaboración, modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación de Presupuesto Municipal”, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, del 28 de Diciembre de 1995, en lo que no contradiga a la presente Ley.

En ningún caso, el monto de los salarios anuales que corresponda a la suma del salario, viáticos, gastos de representación, dietas o cualquier otra asignación de las Alcaldías para el Alcalde, Vice Alcalde, Concejales y personal administrativo y de oficina podrá ser superior al 30% de los ingresos Ordinarios anuales de la municipalidad.

De esta norma quedan exceptuadas las Alcaldías que reciban un ingreso Ordinario menor a un millón y medio de córdobas.

**Arto. 72.-** Así mismo, mientras no se dicte la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, el Alcalde o el Concejo Municipal, no podrán aprobar créditos o deudas que no puedan pagar con los ingresos tributarios correspondientes al periodo para el que fueron electos. Queda prohibido al Alcalde o al Concejo Municipal trasladar cualquier deuda a los Gobiernos Municipales sucesores. La transgresión a esta norma implicará la imposición de las sanciones que correspondan por los Tribunales de Justicia.

Se exceptúan de la prohibición anterior las obras Municipales de alto costo que impliquen préstamos a largo plazo, las que requerirán de la aprobación Asamblea Nacional. Así también se exceptúan los préstamos para la adquisición de los inmuebles, que permitan la aplicación de la ley de Regulación Ordenamiento y titulación de asentamientos Humanos.

**Arto. 73.-** A más tardar 90 días después de la entrada en vigencia de la presente Ley, los Alcaldes deberán adecuar lo relativo a los nombramientos de los funcionarios municipales con lo dispuesto en los Artículos 29 y 61 de la misma.

**Arto. 74.-** La presente Ley deroga cualquier disposición que se le oponga y será publicada en La Gaceta, Diario Oficial, incorporando íntegramente al texto de la Ley, las presentes reformas. El Reglamento de la Ley No. 40 “Ley de los Municipios” deberá ser reformado, adecuándolo a la presente Ley.

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

**Dada en la ciudad de Managua,** en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los veintiocho días del mes de Junio de mil novecientos ochenta y ocho, y por lo que hace a las reformas a los veintiséis días del mes de Junio de mil novecientos noventa y siete.

**JAIME BONILLA**, Presidente De La Asamblea Nacional Por La Ley. **CARLOS GUERRA GALLARDO**, Secretario de la Asamblea Nacional.

Por Tanto: Téngase como Ley de la República. Publíquese y Ejecútese. Managua, veintidós de Agosto de mil novecientos noventa y siete. **ARNOLDO ALEMÁN LACAYO**, Presidente de la República de Nicaragua.

# **LEY 376**

## **LEY DE RÉGIMEN PRESUPUESTARIO MUNICIPAL**

Publicado en la Gaceta No. 67 del 04 de Abril del 2001

### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA**

Hace Saber al pueblo nicaragüense que:

### **LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA**

En uso de sus facultades;

#### **HA DICTADO**

La siguiente:

## **LEY DE RÉGIMEN PRESUPUESTARIO MUNICIPAL**

### **CAPÍTULO I**

#### **Disposiciones Generales**

##### **Sección 1ra.**

#### **Objeto Y Ámbito De La Ley**

##### **Objeto de la Ley**

**Arto. 1.-** La presente Ley tiene por objeto establecer las normas y principios generales que requieren las Municipalidades para la elaboración, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación de sus Presupuestos.

##### **Ámbito de la Ley**

**Arto. 2.-** Esta Ley es de aplicación obligatoria para todos los Municipios del país.

## **Sección 2da.**

### **Principios Presupuestarios**

#### **Principios de Normatividad y Publicidad**

**Arto. 3.-** El Presupuesto Municipal se establece mediante Ordenanza; debidamente aprobada por el Concejo Municipal; su objeto es el de regular los ingresos y egresos de la administración pública municipal.

Los informes y estados financieros y, en general la información financiera y presupuestaria de los Municipios es pública. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se podrán presupuestar gastos o egresos confidenciales, ni negar información de esta naturaleza a los ciudadanos que, en forma individual o colectiva, la soliciten, so pena de responsabilidad para el funcionario que la niegue.

#### **Principios de Anualidad**

**Arto. 4.-** La Ordenanza Presupuestaria Municipal se elaborará y aprobará anualmente. Su vigencia inicia el primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de cada año.

#### **Principio de Unidad Presupuestaria**

**Arto. 5.-** El Presupuestario Municipal es único para toda la administración municipal, en el mismo se debe incluir la totalidad de los Ingresos y Egresos del Municipio, así como todo tipo de donaciones conocidas al momento de aprobarse el mismo, por tanto, no habrá ingresos, egresos ni gastos Ordinarios o Extraordinarios que no estén debidamente incluidos y aprobados de conformidad con el procedimiento establecido en la presente Ley.

#### **Principio de Equilibrio**

**Arto. 6.-** Al elaborar su Presupuestos, las Municipalidades deberán atenerse estrictamente al equilibrio entre la totalidad de ingresos que razonablemente estimen obtener y la totalidad de los egresos que prevean. Por ello, todo Presupuesto Municipal debe aprobarse sin déficit inicial.

#### **Principio de Especialidad Cualitativa**

**Arto. 7.-** Los créditos para gastos o egresos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el Presupuesto Municipal o por sus modificaciones debidamente aprobadas; sin perjuicio de la excepción contenida en el artículo 35 de la presente Ley.

## **Principio de Especialidad Cuantitativa**

**Arto. 8.-** No podrán adquirirse compromisos de gastos o egresos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los egresos del propio ejercicio Presupuestario, siendo nulos de pleno derecho de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar y de las excepciones contenidas en el artículo 39 de la presente Ley.

## **Principio de Especialidad Temporal**

**Arto. 9.-** Con cargo a los créditos de gastos o egresos de cada Presupuesto, sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de prestaciones o gastos en general que se realicen durante el año del propio ejercicio Presupuestario, contemplándose excepcionalmente las obligaciones plurianuales a que se refiere el artículo 48 de esta Ley.

### **Sección 3ra**

#### **De las Categorías de Municipios**

#### **CATEGORÍAS**

**Arto. 10.-** Para efectos de la presente Ley, conforme lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Municipios, se establecen las siguientes Categorías de Municipios de acuerdo a sus ingresos corrientes anuales:

**Categoría A:** Comprende el Municipio de Managua.

**Categoría B:** Comprende los Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a diez millones y menores o iguales a cincuenta millones de córdobas.

**Categoría C:** Comprende los Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a seis millones y menores o iguales a diez millones de córdobas.

**Categoría D:** Comprende los Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a

dos y medio millones y menores o iguales a seis millones de córdobas.

**Categoría E:** Comprende los Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a un

millón y menores o iguales a dos y medio millones de córdobas.

**Categoría F:** Comprende los Municipios cuyos ingresos corrientes anuales son

mayores a setecientos cincuenta mil córdobas y menores o iguales a un

millón de córdobas.

**Categoría G:** Comprende los Municipios cuyos ingresos corrientes anuales son

mayores a cuatrocientos mil y menores o iguales a setecientos cincuenta

mil córdobas.

**Categoría H:** Comprende los Municipios cuyos ingresos corrientes anuales iguales o

inferiores a cuatrocientos mil córdobas.

## **CAPÍTULO II**

### **Normas Presupuestarias Básicas**

#### **Sección 1ra.**

#### **Formulación y Ejecución del Presupuesto**

#### **Bases**

**Arto. 11.-** EL Presupuesto Municipal, como plan financiero anual de obligatorio cumplimiento del Gobierno Municipal, debe responder a las capacidades económicas de ingreso y a las políticas o líneas de acción para el desarrollo del Municipio aprobados por el Concejo Municipal. La formulación y ejecución del Presupuesto Municipal deberá ajustarse a las normas generales siguientes:



1) La Ordenanza Anual del Presupuesto Municipal no puede, bajo ningún supuesto, crear nuevos Tributos Municipales, los cuales son ámbito exclusivo de la Normatividad jurídica en materia municipal.

2) Todo ingreso superior a lo presupuestado requiere para su ejecución de una ampliación presupuestaria, y se destinarán preferentemente si no tienen destino específico a gastos de inversión.

3) Los bienes y fondos provenientes de donaciones y transferencias para fines específicos, no podrán ser utilizados para finalidad diferente.

4) Los egresos, en ningún caso, podrán exceder a los ingresos.

5) El egreso corriente solamente podrá financiarse con los ingresos corrientes de las Municipalidades (Arto.15 de la presente Ley). Excepcionalmente el egreso corriente podrá ser financiado con el porcentaje de las transferencias o asignaciones del presupuesto de la República o de entes descentralizados destinados a gastos corrientes.

6) Durante los últimos seis meses del período de gobierno municipal no se podrá:

a) Aprobar compromisos que afecten los gastos corrientes del período siguiente.

b) Modificar la Ordenanza del Presupuesto Anual para incrementar los gastos corrientes.

c) Cobrar impuestos, tasas y contribuciones especiales correspondientes a los años subsiguientes.

## **Sección 2da.**

### **Estructura y Clasificación Presupuestaria**

#### **Estructura Presupuestaria**

**Arto. 12.-** La presente Ley establece, con carácter general, la estructura de los Presupuestos Municipales teniendo en cuenta la naturaleza de los ingresos y de los gastos a ser generados en el que hacer municipal.

#### **Presupuesto por Programas**

**Arto. 13.-** Las Municipalidades deberán adoptar un Presupuesto por Programas, que permita identificar las finalidades u objetivos que se quieren alcanzar con los gastos presupuestados y el órgano o unidad que realiza el gasto conforme el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad que se encuentre vigente.

El Presupuesto por Programas está integrado por dos grandes bloques que constituyen los Ingresos y los Egresos.

El nivel de presupuestación de los Egresos son los Programas, Subprogramas y componentes, los cuales se definen sobre la base de la estructura organizativa aprobada por la Municipalidad, así como por los objetivos y metas de cada unidad organizativa en particular.

Con base en la estructura vigente, tamaño y volumen de operaciones de cada Municipalidad se podrán establecer, entre otros, los siguientes programas: Gobierno Municipal, Administración, Finanzas, Servicios Municipales, Obras Públicas, Desarrollo Local y Relaciones con la Comunidad.

### **Obligatoriedad**

**Arto. 14.-** Todos los municipios del país, sin excepción alguna deberán observar las normas generales presupuestarias municipales, estructura y clasificación enunciadas en esta Capítulo.

Los Municipios comprendidos en las Categorías E, F, G y H podrán estructurar sus Presupuestos en tres Programas como mínimo: un Programa de Ingreso, un Programa de Gastos de Funcionamiento, que agrupe los egresos corrientes de las diferentes unidades organizativas y un Programa de Inversiones, que incluya el conjunto de obras y proyectos que realizará la municipalidad en el año presupuestado.

### **Sección 3ra.**

#### **Del Presupuesto de Ingresos**

##### **Presupuesto de Ingresos**

**Arto. 15.-** El Presupuesto de Ingresos de las Municipalidades es la estimación de los ingresos que se esperan recaudar en un período, provenientes de Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital.

Los Ingresos corrientes provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales que recauda la municipalidad originados en los derechos de la municipalidad y cancelados en el año en que se ejecuta el presupuesto.

Los impuestos municipales son las obligaciones a favor de la municipalidad que pagan los ciudadanos de una circunscripción para el sostenimiento general del gobierno local, siempre y cuando estén dentro de los supuestos previstos por la Ley. Los impuestos municipales vigentes son los siguientes: matrículas y licencias, impuestos sobre ingresos, sobre ventas y servicios, rodamiento, bienes inmuebles y otros impuestos.

Las tasas son cobradas a los contribuyentes por la prestación de un servicio y pueden ser tasas por aprovechamiento y por servicio. Las tasas por aprovechamiento se originan por la utilización de un bien de dominio público o el desarrollo de una actividad en ellos que beneficie al contribuyente; incluye tasa por el aprovechamiento de un terreno, por la extracción de productos (madera, arena, etc.) en terrenos

municipales, por la ubicación de puestos en terrenos públicos, por la construcción de rampas en cunetas, por realización de obras en la vía pública, por la ubicación de rótulos de publicidad, por derechos de piso, por ventas ambulantes, por el uso de instalaciones municipales y por otros aprovechamientos.

Las tasas por servicios son las que se cobran por la presentación de un servicio por parte de la municipalidad. Incluye las tasas por servicio de basura y limpieza, por la limpieza de rondas en los caminos, por el uso del cementerio, arrendamiento del tramo del mercado, uso del rastro, derecho de corralaje y destace, inscripción y refrenda de fierros, carta de venta y guía de traslado de ganado, inscripción y certificación del registro civil, por extensión de solvencias y otros certificados, por reparaciones que realice la municipalidad a favor de particulares, por la extensión de permisos de construcción, por derechos de línea, por las inspecciones que realice la municipalidad, por concepto de venta de especies fiscales y formularios, por la realización de avalúos catastrales, por el permiso de operación de transporte y por otros servicios municipales.

Las contribuciones especiales se originan en el beneficio directo que perciben los pobladores debido a la ejecución de obras por parte de la municipalidad y que se traducen en mayor valor de las propiedades para los contribuyentes tales como, pavimentación, adoquinado y encunetado de calles, instalación de servicio de agua potable y alcantarillado, otras contribuciones especiales.

Los ingresos de Capital representan un conjunto de ingresos no recurrentes que la municipalidad recibe de fuentes diversas como transferencia, donaciones, préstamos e ingresos financieros, venta y alquiler de activos de la municipalidad y otros ingresos. Asimismo se incluye en los ingresos de capital, las recuperaciones de pagos en años anteriores en concepto de impuestos, tasas o contribuciones.

Las transferencias se refieren a aquellas provenientes del gobierno central, de la Asamblea Nacional y otras.

Las donaciones son ingresos provenientes de organismos extranjeros o instituciones del sector privado nacional e internacional.

Préstamos a corto y largo plazo comprenden los ingresos provenientes de préstamos concedidos a la municipalidad por entidades privadas o públicas, nacionales o extranjeras, o por valores (bonos) emitidos por la municipalidad. Asimismo se incluyen los ingresos financieros provenientes de intereses o ingresos por mantenimiento de valores originados en la tenencia de cuentas de ahorro o valores de la municipalidad, así como del reintegro de préstamos concedidos por la municipalidad a personas e instituciones.

Los Ingresos de los Presupuestos Municipales no tienen niveles de desagregación en Subprogramas, por lo tanto se constituyen en un solo Programa. La clasificación de Ingresos de conformidad con el sistema del Presupuesto por Programas se estructura en Grupos, Subgrupos, Renglón y Descripción.

#### **Sección 4ta.**

#### **Del Presupuesto de Egresos**

## **Presupuesto de Egresos**

**Arto. 16.-** El Presupuesto de Egresos es la estimación de las erogaciones o desembolsos en dinero que, durante el ejercicio Presupuestario, deberá realizar la administración municipal para cubrir los egresos corrientes, las inversiones físicas y sociales necesarias para cumplir con los objetivos planteados en los diferentes Programas de la Municipalidad para el año.

De esta manera el Presupuesto de Egresos se integra por los diferentes Presupuestos por Programas, Subprogramas y Componentes, definido a partir de la estructura organizativa vigente en cada municipalidad. Cada una de las unidades organizativas define objetivos específicos y presupuesta los recursos necesarios para alcanzarlos.

Para la formulación del Presupuesto de cada unidad organizativa se utiliza el Catálogo de Cuentas estructurado en Grupos, Sub-Grupos, Renglón y Sub-Renglón.

Porcentajes Mínimos y Máximos que se Aplicarán a los Ingresos Corrientes para la Determinación de los Salarios y Dietas de las Autoridades.

**Arto. 17.-** Para efecto de lo dispuesto en el párrafo primero del Artículo 29 de la Ley de Municipios, se establecen por categoría de Municipios, los porcentajes mínimos y máximos respecto a los ingresos corrientes anuales, que aplicarán para determinar el monto que anualmente destinarán en concepto de salarios y prestaciones sociales del Alcalde, Vice-Alcalde y Secretario y dietas de los concejales por asistencia cumplida a las sesiones del Concejo Municipal para cada Categoría de Municipios definidas en el Artículo 10 de la presente Ley.

Los porcentajes definidos para cada categoría de municipios son los siguientes:

Categoría A: del 1.5% a 2.0% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría B: del 6% a 10% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría C: de 10% a 14% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría D: del 14% al 18% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría E: del 18% al 22% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría F: del 22% a 26% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría G: de 26% a 32% de los ingresos corrientes anuales.

Categoría H: de 32% a 40% de los ingresos corrientes anuales."

Este porcentaje se deberá aplicar a los ingresos corrientes ejecutados el año anterior al de la formulación del Presupuesto, con el fin de determinar el monto total del presupuesto a destinar a pagos de salarios, dietas y comisiones. Una vez calculado el monto cada Concejo Municipal determinará los montos específicos para salarios y prestaciones del Alcalde, Vice-Alcalde y Secretario del Concejo Municipal,

así como las dietas por sesión ordinaria y de comisiones para los Concejales. **Artículo Reformado por la Ley 444 de Reforma a la Ley 376, publicada en la Gaceta 248 del 31 de Diciembre del 2002, y esta íntegramente incorporado a este texto.**

**Arto. 18.-** Para determinar los montos destinados a salarios y prestaciones del Alcalde, Vice-Acalde, Secretario y para las dietas por asistencia cumplida a las sesiones plenarias del Concejo Municipal y de las Comisiones, se establecen los siguientes porcentajes máximos del monto destinado para salarios y dietas de las autoridades electas, de acuerdo al número de concejales del municipio

Número de Concejales	Salarios del Alcalde,	
	Vice-Alcalde y Secretario	Dietas y Comisiones
19	30%	70%
10	50%	50%

Son prestaciones sociales del Alcalde, Vice-Alcalde y Secretario del Concejo Municipal, el décimo tercer mes y vacaciones.

Para las municipalidades comprendidas en las categorías E, F, G y H conformadas por diez concejales, se establece una relación porcentual del 60% para salarios del Alcalde, Vice-Alcalde y Secretario y 40% para las dietas por sesiones plenarias y comisiones de trabajo.

En todos los municipios el salario del Vice-Alcalde deberá corresponder al 60% del salario del Alcalde, se exceptúa de esta disposición los municipios de Categoría A.

Las dietas y comisiones de los concejales en los municipios categorías E, F, G y H no deberán ser menores al 20% del salario del Alcalde. En caso de que el monto calculado conforme el porcentaje de los ingresos corrientes para la determinación de las dietas sea mayor del 20%, el Concejo Municipal determinará la opción a elegir.

Las autoridades electas no podrán recibir otras retribuciones de la municipalidad diferentes a las contenidas en el artículo 17 de la presente Ley, excepto las autoridades electas de los municipios comprendidas en las Categorías E, F, G y H que podrán recibir complementos de salarios y dietas, provenientes de ingresos Extraordinarios, siempre y cuando el destino específico de estos recursos sea taxativamente para este fin. Dicho complemento sumado al monto que proviene de los ingresos corrientes de la municipalidad, resultado de la aplicación de la presente Ley, no podrá exceder el salario mínimo aquí establecido para el Alcalde e igualmente en proporción a este, para efectos de calcular salarios y dietas de las demás autoridades electas.

Para cada Categoría señalada en el párrafo anterior se establecen los siguientes salarios mínimos para los Alcaldes:

Categoría E	C\$ 9,000.00 (nueve mil córdobas)
Categoría F	C\$ 8,000.00 (ocho mil córdobas)
Categoría G	C\$ 7,000.00 (siete mil córdobas)
Categoría H	C\$ 6,000.00 (seis mil córdobas)

Anualmente cada Concejo Municipal, podrá indexar los montos establecidos con base al tipo de cambio del dólar norteamericano (US), siempre y cuando cuente con los recursos suficientes.

El monto de la dieta que corresponderá a los Concejales por participar en la totalidad de las reuniones de las Comisiones del Concejo Municipal, no podrá ser superior al 50% del monto que les corresponde por la participación en las sesiones ordinarias del Concejo Municipal.

En ningún caso los Concejales suplentes devengarán dietas exceptuando en las situaciones previstas en los artículos 26 parte infine y 31 de la Ley de Municipios.”: ***Este artículo ha sido Reformado por la Ley 444 de Reforma a la Ley 376, publicada en la Gaceta 248 del 31 de Diciembre del 2002, y esta incorporado íntegramente a este texto.***

### Porcentaje Mínimo para Gastos de Inversión

**Arto. 19.-** A efecto de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 52 de la Ley de Municipios, se establecen por Categorías de Municipio, los porcentajes mínimos que, respecto a los ingresos Corrientes anuales, deberán destinar para inversiones y reparaciones de la infraestructura y equipo que prolongue su vida útil.

CATEGORÍAS DE MUNICIPIO	INVERSIÓN ANUAL MÍNIMA
A	40%
B	30%
C Y D	20%

### Operaciones de Crédito

**Arto. 20.-** En virtud de lo dispuesto en el numeral 19) del artículo 28 de la Ley de Municipios, éstos por medio de sus Concejos, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades con Entidades de Crédito debidamente autorizadas por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras, por lo que podrán financiar sus inversiones acudiendo al crédito público y privado, a mediado y largo plazo, en cualquiera de sus formas, siempre que sea aprobado debidamente por el Concejo Municipal, quien analizará la capacidad del Municipio para hacer frente, en el tiempo a las obligaciones que de aquellas se deriven para el mismo. La

potestad anterior no comprende la aprobación por los Concejos Municipales de operaciones de crédito de carácter rutinario sobre rubros ya presupuestados.

Las operaciones de crédito podrán instrumentarse mediante las siguientes formas:

a) Emisión Pública de la Deuda Interna, la que deberá contar con la autorización que para tales efectos se exija por la autorización financiera y monetaria correspondiente.

b) Contratación de préstamos o créditos en los términos referidos en el Arto. siguiente.

### **Obligaciones Plurianuales**

**Arto. 21.-** Sólo podrán adquirirse compromisos por egresos que hayan de extenderse a ejercicios Presupuestarios posteriores, cuando sea debidamente autorizados por el Concejo.

Los créditos a mediano y largo plazo, para la realización de obras orientadas a la presentación o mejora de servicios públicos derivados de sus competencias así como para proyectos de fortalecimiento institucional de la administración municipal, se podrán contraer siempre y cuando el servicio de la deuda de todos los créditos contratados por el municipio no sea superior al 20% de los ingresos corrientes anuales del municipio. Los créditos que excedan al período del gobierno municipal serán sometidos a consulta pública en la forma que se establece para la aprobación del Presupuesto Municipal Anual en la presente Ley.

## **CAPÍTULO III**

### **Procedimiento para la Elaboración, Aprobación y Modificación**

#### **del Presupuesto Municipal**

#### **Sección 1ra.**

#### **De la Elaboración y Presentación**

#### **Proceso de Elaboración**

**Arto. 22.-** El proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal es el resultado de un conjunto de actividades, consultas a la ciudadanía, estudios y documentos que se realizan en la Municipalidad. La elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal, se hará en el período comprendido entre el primero de agosto y la fecha de su presentación, ante el Concejo.

El Alcalde es el responsable de la elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal del año inmediato siguiente, para lo cual por medio de Acuerdo regulará los procedimientos administrativos internos necesarios.

### **Proyecto del Presupuesto**

**Arto. 23.-** El Proyecto de Ordenanza “Presupuesto Municipal Anual” es el documento en que se consignan los ingresos que los Municipios esperan obtener durante todo el año (Presupuesto de Ingreso) y los egresos que prevean (Presupuesto de Egreso)

Conforme lo manda la Ley de Municipios, el Proyecto de Ordenanza deberá ser presentado por el Alcalde al Concejo Municipal, a más tardar el 15 de octubre del año inmediato anterior al de la ejecución presupuestaria.

### **Exposición del Concejo**

**Arto. 24.-** Al presentar el Proyecto de Ordenanza “Presupuesto Municipal Anual”, el Alcalde deberá exponer ante el Concejo Municipal, entre otros aspectos, el contenido del mismo, las metas propuestas y el Programa de Inversiones, el cual debe derivarse del Plan de Desarrollo Municipal.

El Proyecto de Ordenanza deberá contener al menos.

- 1) Su Objeto
- 2) La disposición aprobatoria del Presupuesto Municipal de Ingresos.
- 3) La disposición aprobatoria del Presupuesto Municipal de Egresos.
- 4) Vigencia y publicación,
- 5) El Presupuesto Municipal propiamente dicho, como anexo.

### **Sección 2da**

#### **De la Consulta, Discusión y Aprobación**

##### **Consulta**

**Arto. 25.-** Sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Municipios en su Arto. 36, a más tardar el dieciséis de octubre, el Concejo Municipal, mediante Resolución hará público el Proceso de Consulta a la población sobre el Proyecto de Ordenanza “Presupuesto Municipal Anual”, convocándola a participar en el mismo. Esta convocatoria se debe realizar tres días después de presentado el proyecto por el Alcalde.

Este proceso deberá incluir como mínimo las siguientes actividades:

- 1) Período en que el Alcalde pondrá a disposición de la ciudadanía, para consulta directa, el Proyecto de Presupuesto.
- 2) Consultas por los Concejales, entre la población.
- 3) Mecanismo de solicitud de Audiencias de la Comisión Especial y período de realización de las mismas, como parte de su labor de dictamen.



4) Fecha de realización del o los Cabildos; y

5) Fecha de la Sesión del Concejo Municipal en la que se debatirá; y aprobará el Proyecto de Ordenanza.

### **Resolución Municipal**

**Arto. 26.-** La Resolución del Concejo Municipal sobre el proceso de Consulta servirá de base a la Comisión Especial del Concejo Municipal designada al efecto, para organizar y ejecutar las distintas modalidades de consulta; como queda expresado, deberá disponer, al menos:

1) La programación de las actividades de consultas directas e indirectas con la población, el lugar y forma de celebrarlas; y

2) La cantidad de cabildos a celebrarse, su circunscripción territorial, las convocatorias respectivas y la agenda a tratarse en los mismos.

La celebración de los Cabildos Ordinarios es requisito esencial para la validez de la Ordenanza "Presupuesto Municipal Anual".

### **De las Consultas a la Población**

**Arto. 27.-** La Comisión Especial del Concejo Municipal citará en sesiones sucesivas de audiencias a las organizaciones de pobladores, asociaciones gremiales, de productores, juveniles, religiosas, de desarrollo, sindicales, cooperativas, comunidades indígenas y otras presentes en la circunscripción municipal, así como a ciudadanos notables para escuchar sus opiniones sobre el Proyecto de Presupuesto y recibir las propuestas de modificaciones que estos presenten. De igual manera recibirá las propuestas de modificaciones al Presupuesto que le remitan los pobladores y otorgará audiencia a las personas naturales o jurídicas que le soliciten y por omisión de la Comisión Especial no fueren citadas en el calendario de audiencias.

### **Trabajo de la Comisión**

**Arto. 28.-** La Comisión Especial recibirá todas las propuestas de enmienda al Presupuesto Municipal. Al ser presentada, toda moción de enmienda al presupuesto de Egresos, deberá indicar las partidas del Presupuesto de Ingresos a ser afectada para su realización.

Al concluir sus labores, la Comisión deberá presentar un informe final sobre el Proceso de Consulta del proyecto de Ordenanza del presupuesto Municipal.

### **Informe**

**Arto. 29.-** El Informe de la Comisión contará de una relatoría que deberá detallar, entre otros aspectos, las actividades de consultas realizadas, las enmiendas aprobadas y las rechazadas, y su fundamento y la propuesta de enmiendas al

articulado de la Ordenanza Municipal, que describirá las variaciones en los Presupuestos de Ingresos y Egresos.

Dicho informe deberá pronunciarse sobre la totalidad de las enmiendas sugeridas en los Cabildos o en las actividades de consulta directa e indirecta, tanto las que resultaren aprobadas como las rechazadas.

Con base al proceso señalado en los dos párrafos anteriores, el Alcalde remitirá el Presupuesto con las enmiendas realizadas por la Comisión Especial a todos los miembros del Concejo al menos tres días hábiles previos a la sesión de discusión y aprobación.

### **Discusión**

**Arto. 30.-** Concluido el proceso de consulta y recibido el informe de la Comisión, se procederá al debate Plenario por el Concejo Municipal, en el siguiente orden:

- 1) Lectura del Informe a cerca del proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto presentado por la Comisión.
- 2) En la discusión plenaria en lo general sobre el Informe de la Comisión, los Concejales tendrán el derecho a someter a la consideración del Concejo aquellas mociones que, habiendo sido conocidas por la Comisión Especial fueran rechazadas por ésta o no hubiesen sido incluidas en el informe.
- 3) La discusión en lo particular. En esta fase, únicamente serán admitidas y sometidas a debate las mociones a que hace referencia el numeral anterior; y
- 4) La votación de cada uno de los artículos del Proyecto de Ordenanza y, dentro de éstos, de cada una de las enmiendas; ambas votaciones serán nominales. Al aprobarse el último artículo de la Ordenanza, quedará aprobada la misma.

### **Límite para la Aprobación**

**Arto. 31.-** El Concejo Municipal deberá aprobar la Ordenanza Municipal que contiene el Proyecto de Presupuesto Municipal, antes del treinta y uno de diciembre del año en que se elabora el mismo.

En caso que el Concejo Municipal no aprobase el Presupuesto Municipal antes del treinta y uno de diciembre, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior, sin perjuicio de las transferencias presupuestarias a favor de las Municipalidades. El Concejo deberá discutir y aprobar el nuevo Presupuesto Municipal antes de finalizar el primer trimestre del año correspondiente, si no lo hiciere, regirá para el resto del año el Presupuesto Municipal del ejercicio Presupuestario anterior.

Una vez aprobada la Ordenanza "Presupuesto Municipal Anual", deberá ser publicada en la forma prevista en el Reglamento de la Ley de Municipios.

## **Remisión**

**Arto. 32.-** A más tardar veinte días después de la aprobación del Presupuesto Municipal, el Alcalde deberá remitir copia del mismo a la Contraloría General de la República, con la certificación del Secretario del Concejo con su firma y sello originales, a fin de que se ejerza sobre este las facultades de control que le confiere el Arto. 155 C. N.; en caso de incumpliendo de esta obligación, el Alcalde incurrirá en las sanciones de carácter administrativo contempladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y sus Reglamentos.

Asimismo, el Alcalde deberá remitir copia del Presupuesto Municipal al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), para fines de estadísticas y asistencia técnica.

## **Sección 3ra.**

### **De las Modificaciones**

#### **Iniciativa y Aprobación**

**Arto. 33.-** Corresponde al Alcalde elaborar y presentar al Concejo Municipal el Proyecto de Reforma o Modificaciones de la Ordenanza “Presupuesto Municipal Anual”, siendo competencia exclusiva del Concejo Municipal conocer del mismo, discutirlo y aprobarlo.

Las modificaciones presupuestarias están referidas únicamente a las siguientes situaciones: Ampliación, Traslado y Dotación de Créditos.

#### **Ampliaciones de Créditos o Partidas Presupuestarias**

**Arto. 34.-** La Modificación Presupuestaria mediante Ampliación afecta aquellos Créditos o Partidas relacionadas en los Presupuestos Municipales, que podrán incrementar su cuantía siempre que correspondan a gastos financiados con recursos expresamente afectados, por lo que debe constar el recurso financiero específico que ha de financiar el incremento del gasto.

Asimismo mediante ampliación, se podrá modificar el Presupuesto para suplir mayores créditos cuando aparecen gastos específicos cuya realización no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente.

#### **Partidas Presupuestarias no Ampliables**

**Arto. 35.-** No obstante, la generalidad contenida en la sección 3ra. de este Capítulo referido a las ampliaciones presupuestarias, en atención a su naturaleza los gastos fijos tales como remuneraciones, pagos de intereses y amortizaciones, obligaciones derivadas de convenios, contratos y fallos judiciales, se consideran regidos y por tanto, no ampliables.

## **Traslados de Créditos o Partidas Presupuestarias**

**Arto. 36.-** Mediante traslado de créditos o partidas presupuestarias, la Municipalidad puede destinar créditos inicialmente previstos para una determinada finalidad a otra distinta, no prevista o dotada de un crédito insuficiente. El traslado de créditos está sujeto a las siguientes limitaciones:

- 1) No afectará a los créditos ampliados ni dotados durante el ejercicio.
- 2) No podrá aminorar los créditos que hayan sido incrementados con ampliaciones o traslados, salvo cuando afecten a créditos de personal.
- 3) No incrementarán créditos que, como consecuencia de otros traslados, hayan sido objetos de minoración, salvo cuando afecten créditos de personal.

Estas limitaciones no afectarán a los créditos o partidas modificadas que se operen como consecuencia de reorganizaciones administrativas aprobadas por los Concejos Municipales.

## **Dotación o Creación de Créditos o Partidas Presupuestarias**

**Arto. 37.-** Podrán dotarse o crearse nuevas partidas presupuestarias en los egresos de los presupuestos municipales, con los ingresos efectivamente obtenidos derivados de las siguientes operaciones:

- 1) Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas naturales o jurídicas para financiar, juntamente con las Municipalidades, gastos que por su naturaleza están comprendidos en los fines u objetivos de los mismos.
- 2) Enajenaciones de bienes de las Municipalidades.
- 3) Reembolsos de préstamos.
- 4) Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correspondiente cuantía.

## **Procedimiento y Excepciones**

**Arto. 38.-** Las modificaciones en general deberán ser tramitadas en la forma prevista para la aprobación del Presupuesto, exceptuando el proceso de consulta pública.

No obstante lo anterior, cuando se trate de Proyectos de Modificaciones a partidas contenidas en el programa de Bienes de Uso (Inversiones Físicas), se deberá realizar el proceso de consulta pública, incluyendo la realización de Cabildos Extraordinarios, so pena de nulidad.

## **Traslados Menores**

**Arto. 39.-** Mediante Bandos podrán realizar traslados menores siempre que no modifiquen el techo Presupuestario, no excedan del 5% del monto total de la partida

anual a ser ampliada y sean de ejecución inmediata.

Los traslados menores únicamente serán comunicados al Concejo Municipal a través de un informe que al respecto deberá rendir el Alcalde en la sesión siguiente del mismo, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales que correspondan por su aplicación improcedente.

### **Trámites de Urgencia**

**Arto. 40.-** Cuando haya que habilitar créditos en razón de siniestros, calamidades públicas o de naturaleza análoga y no exista en el Presupuesto Municipal crédito, o sea insuficiente el consignado, el Alcalde podrá solicitar al Concejo Municipal dar trámite de urgencia al Proyecto presentado, lo que implica que éste lo conozca, discuta y apruebe en la misma sesión convocada al efecto, sin requerir del Informe o Dictamen de la Comisión competente.

### **Publicación e Información**

**Arto. 41.-** Una vez aprobada la Reforma o Modificación, deberá ser publicada en la forma prevista para la publicación de las Ordenanzas.

Dentro de los veinte días siguientes a su aprobación, el Alcalde deberá remitir copia de modificación a la Contraloría General de la República, con la debida Certificación del Secretario del Concejo con su firma y sellos originales, su pena de incurrir en las sanciones establecidas en el Arto. 54 de la Ley de Municipios, copia que también deberá ser enviada al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).

## **CAPÍTULO IV**

### **Ejecución y Seguimiento del Presupuesto Municipal**

#### **Sección 1ra.**

#### **De la Ejecución**

#### **Fases**

**Arto. 42.-** La ejecución del Presupuesto de Egresos se realizará en las siguientes fases:

- 1) Autorización del gasto.
- 2) Disposición y compromiso de gasto
- 3) Reconocimiento o liquidación de la obligación.
- 4) Ordenación de pago
- 5) Registro contable de la operación.

El Alcalde o el funcionario en quien éste delegue en virtud del Arto. 34, numeral 13 de la Ley de Municipios, podrá abarcar en un solo acto administrativo dos o más fases de ejecución en dependencia de su desarrollo particular.

### **Autorización de los Pagos y Disposición de los Gastos**

**Arto. 43.-** Dentro del importe de los créditos aprobados en el Presupuesto, corresponderá al Alcalde la autorización de los pagos y disposición de los gastos previstos en el Presupuesto Municipal. No podrán adquirirse compromisos económicos, cuando la asignación esté agotada o resulte insuficiente, sin perjuicio de la anulación de la acción y la determinación de las responsabilidades correspondientes.

### **Reconocimiento o Liquidación de Gastos**

**Arto. 44.-** Corresponderá al Alcalde el reconocimiento y liquidación de las obligaciones de egresos legalmente adquiridos.

Las obligaciones de pago sólo serán exigibles de las Municipalidades cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos o de modificaciones al mismo motivada por la ejecución de sentencias judiciales, sin perjuicio de las responsabilidades de los funcionarios, a que hace referencia el Arto. 131 C.n. y el Artículo 8 de la presente Ley.

### **Ordenación de Pago**

**Arto. 45.-** Compete al Alcalde la función de Ordenación de Pagos, de conformidad con lo dispuesto en las normas técnicas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República de acuerdo con el Arto. 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y demás leyes de la materia. No obstante, el Concejo Municipal a propuesta del Alcalde y sin detrimento de las facultades de éste, podrá crear un órgano que ejerza las funciones administrativas de la ordenación de pagos u otras, de conformidad con su Manual de Organización y Funciones.

## **Sección 2da.**

### **Del Seguimiento**

#### **Seguimiento**

**Arto. 46.-** Sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, el Concejo Municipal conforme la Ley de Municipios ejercerá las siguientes funciones de seguimiento respecto de la gestión económica de las Municipalidades.

1) Informes que reciba el Alcalde sobre la Ejecución del Presupuesto Municipal y avance físico y financiero de las inversiones.

2) Estados Financieros que le sean presentados por el Alcalde.

3) Presupuestos y Estados Financieros de las Empresas Municipales.

4) Nombrar o remover auditores internos, en los casos en que exista este cargo en las Municipalidades; y

5) Acordar la realización de auditorías externas.

### **Obligatoriedad y Colaboración**

**Arto. 47.-** Corresponde con exclusividad al Alcalde rendir obligatoriamente en forma trimestral y anual, los informes a que se refieren los numerales 1), 2) y 3) del Arto. anterior conforme lo dispuestos en el Arto. 28, numeral 17 de la Ley de Municipios.

Los funcionarios de la Administración Municipal tienen la obligación de colaborar con las auditorías que se acuerden, so pena de responsabilidad en la instancia que corresponda, de acuerdo con el Arto. 28, numeral 16 de la Ley de Municipios.

## **CAPÍTULO V**

### **Cierre y Evaluación**

#### **Cierre**

**Arto. 48.-** Las Municipalidades deberán cerrar las operaciones de registro de la ejecución de su Presupuesto, a más tardar el treinta y uno de enero del año siguiente al del ejercicio Presupuestario.

Los créditos para egresos que al último día del ejercicio Presupuestario municipal no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedaran anulados de pleno derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Arto. siguiente.

No obstante, el Presupuesto de cada ejercicio concluye en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el treinta y uno de diciembre del año correspondiente.

### **Excepción al Principio de Especialidad Temporal**

**Arto. 49.-** Sólo pueden contraer obligaciones que se realicen durante el año del propio ejercicio Presupuestario.

Aunque el presupuesto se haya cerrado, se aplicarán a los créditos del año inmediato siguiente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:

1) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargos a los Presupuestos Municipales.

2) Las derivadas de compromisos de gastos corrientes otros y gastos u obligaciones

exigibles y debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, cuando éstos se traten de proyectos financiados, los cuales deberán incorporarse obligatoriamente a los mismos, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.

### **Liquidación del Presupuesto**

**Arto. 50.-** Las obligaciones reconocidas no satisfechas al último día de ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos al treinta y uno de diciembre, configuran la liquidación del Presupuesto.

El saldo de caja que resulte del ejercicio Presupuestario al 31 de diciembre de cada año, será incorporado como un ingreso en el ejercicio Presupuestario siguiente.

La cuantificación del Remate deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

### **Evaluación y Aprobación**

**Arto. 51.-** La elaboración y presentación del informe final del cierre del Presupuesto Municipal corresponde al Alcalde, quien lo presentará al Concejo Municipal para que éste lo apruebe y evalúe con posterioridad en Cabildo Ordinario a realizarse en los meses de enero a febrero de cada año.

Para dicho proceso se deberá seguir, en lo pertinente, el procedimiento para la consulta, discusión y aprobación del Presupuesto Municipal.

A más tardar 20 días después de aprobado el informe final del cierre del Presupuesto por el Concejo, el Alcalde deberá remitir copia de dicho informe a la Contraloría General de la República y al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).

### **Estados Financieros y Cuentas Anuales**

**Arto. 52.-** Las Municipalidades, al cierre del ejercicio Presupuestario, formarán y elaborarán según su grado de desarrollo, los estados financieros y cuentas anuales que se exigen a continuación, las cuales reflejan las operaciones presupuestarias, independientes y auxiliares, patrimoniales y de administración financiera llevadas a cabo durante el ejercicio Presupuestario; los cuales, al tenor de lo que dispone el Artículo 28, numeral 17 de la Ley de Municipios, deberán ser conocidos y aprobados por el Concejo Municipal.

### **Estructura y Contenido**

**Arto. 53.-** Las cuentas y estados financieros a que se refieren los incisos anteriores deberán constar entre otras las siguientes partes:



- 1) Estado de Ejecución Presupuestaria.
- 2) Cuentas Pendientes de Cobro
- 3) Cuentas Pendientes de Pago; y
- 4) Liquidación del Presupuesto Municipal.

Las Municipalidades comprendidas en las Categorías A, B y C conforme al Arto. 10 de la presente Ley, deberán además incorporar, en sus estados financieros y cuentas anuales: Balance general, Estado de Resultado y Estado de Origen y Aplicación de Fondos.

Las municipalidades que tengan empresas municipales, deberán adjuntar los estados financieros de dichas empresas.

### **Asistencia Técnica**

**Arto. 54.-** Como parte de su función de asistencia técnica, la Junta Directiva del INIFOM en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Aprobación de la Contraloría General de la República propondrá lo relativo a los Catálogos Cuentas y, a solicitud de las Municipalidades, capacitará acerca de los formularios necesarios para el registro de la información señalada en el artículo anterior.

Igualmente corresponderá al INIFOM, a solicitud de los Municipios, la asistencia técnica con relación al uso de los instrumentos Presupuestarios que la presente Ley establece para la ejecución y seguimiento del Presupuesto Municipal.

### **Memoria**

**Arto. 55.-** Además de las cuentas y estado financieros referidos en el artículo anterior, las Municipalidades podrán, a efectos de hacer balances económicos públicos de su ejecución presupuestaria, acompañar una Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados con el costo de los mismos, que tenga por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del costo de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

Dicha "memoria" deberá ser presentada por el Alcalde al Concejo cuando rinda el informe final sobre la ejecución presupuestaria, y después a la población en el segundo Cabildo Ordinario, cuando le presente el informe sobre la ejecución del ejercicio Presupuestario inmediato anterior.

## **CAPÍTULO VI**

### **De la Administración Financiera de los Municipios**

#### **Administración Financiera**

**Arto. 56.-** Todos los recursos financieros de las Municipalidades, sean dinero,

valores o créditos, derivados de operaciones presupuestarias, estarán a cargo del o de los órganos que, para la administración financiera, cada Municipio adopte en su respectivo Manual de Organización y Funciones.

### **Funciones**

**Arto. 57.-** Son funciones de la Administración y dirección financiera de la Municipalidades, entre otras, las siguientes:

- 1) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones de las Municipalidades.
- 2) Centralizar todos los fondos y valores generados por las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
- 3) Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones municipales.
- 4) Llevar control y responder por los avales contraído.
- 5) Garantizar la recaudación tributaria y las funciones de Catastro Municipal.
- 6) Llevar un registro de contribuyente.
- 7) Realizar el ejercicio contable, el cual debe coincidir con el ejercicio Presupuestario.
- 8) Efectuar las demás funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones.

Las facultades a que se refieren los numerales anteriores podrán desconcentrarse o delegarse en los funcionarios y órganos que para tales fines sean aprobados por los Concejos Municipales de conformidad con el Manual de Organización y Funciones de los Municipios.

## **CAPÍTULO VII**

### **Disposiciones Transitorias y Finales**

**Arto. 58.-** Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, la Junta Directiva del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República, elaboran los Manuales y Catálogos de Cuentas que permitan implementar los Modelos de Estructura del Presupuesto y de los Estados Financieros, en las clasificaciones que se dejan referidas en la presente Ley.

Asimismo, la Junta Directiva del INIFOM deberá programar y ejecutar un Plan sistemático y gradual de Capacitación sobre el contenido de la presente Ley y las Estructuras Presupuestarias, dirigidos a los Alcaldes, Vice-Alcaldes, Concejales y personal administrativo de las municipalidades que así lo soliciten.

**Arto. 59. Derogado por la Ley 444. Ley que Reforma la Ley 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Publicado en la Gaceta No. 248 del 31 de**

## ***Diciembre del 2002.***

**Arto. 60.-** En los Municipios en que ya se implementa la técnica de presupuestación por programas, se deberá perfeccionar en su ampliación en el transcurso del 2001, haciéndola extensiva a la totalidad de Municipios ubicados en las Categorías A y B, los que deberán implementarla obligatoriamente a partir del ejercicio Presupuestario del año 2001.

En los Municipios ubicados en las Categorías C y D, estos lo implementarán obligatoriamente a partir del ejercicio Presupuestario correspondiente al año 2002. Los Municipios ubicados en la Categoría E; lo implementarán en el 2003, los de las categorías, F, G, y H, en el 2004.

La calendarización establecida en este artículo deberá aplicarse solamente para la implementación de la técnica de presupuesto por programa, las demás disposiciones de la presente Ley, serán aplicables al momento de entrar en vigencia.

**Arto. 61.-** Los actos administrativos y normativos adoptados por los Gobiernos Municipales, que contraríen lo dispuesto en el artículo 11 numeral 6 de la presente Ley serán nulos de pleno derecho.

**Arto. 62.-** La presente Ley deroga el Acuerdo Presidencial N° 257-95 publicado en la Gaceta, Diario Oficial No. 244 del año 1995 y todas aquellas disposiciones que se le opongan.

**Arto. 63.-** La presente Ley no será objeto de reglamentación y entrará en vigencia a partir de su publicación en “La Gaceta”, Diario Oficial.

La presente Ley de Régimen Presupuestario Municipal, aprobada por la Asamblea Nacional el día catorce de Diciembre del dos mil, contiene el Veto Parcial del presidente de la República aceptado en la Continuación de la Primera Sesión Ordinaria de la Décima Séptima Legislatura.

Dada en la Ciudad de Managua, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los seis días del mes de Marzo del dos mil uno.

**OSCAR MONCADA REYES**, Presidente de la Asamblea Nacional.

**PEDRO JOAQUÍN RÍOS CASTELLÓN**, Secretario de la Asamblea Nacional.

Por Tanto: Téngase como Ley de la República. Publíquese y Ejecútese. Managua, veintitrés de Marzo del año dos mil uno.

**ARNOLDO ALEMÁN LACAYO**, Presidente de la República de Nicaragua.

## **LEY 466**

### **LEY DE TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS A LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA**

### **LEY DE TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS A LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA**

Publicado en La Gaceta No. 157 del 20 de Agosto del 2003.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA,**

Hace saber al pueblo Nicaragüense que:

**LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA,**

En uso de sus facultades;

**HA DICTADO :**

La siguiente:

### **LEY DE TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS A LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA**

#### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

El objeto de la presente Ley es el establecimiento del Sistema de Transferencias Presupuestarias a los municipios en cumplimiento del precepto contemplado en el artículo 177 de la Constitución Política, el cual establece la obligatoriedad del Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país, el que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingreso.

#### **Artículo 2.- Definiciones**

Para efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

##### **Transferencia:**

Transferencia a las municipalidades, es una partida del Presupuesto General de la República que se asigna a las municipalidades, con la finalidad de complementar el financiamiento para el cumplimiento de las competencias que le establece la Ley de Municipios.

##### **Simplicidad:**

Es el establecimiento de procedimientos y mecanismos sencillos, de fácil comprensión e implementación del sistema de transferencias municipales para los gobiernos municipales y los ciudadanos en general.

### **Transparencia:**

Es la distribución, administración y uso de los recursos de la transferencia de forma clara y disponible a la auditoría social y pública de la transferencia municipal a nivel local y nacional.

### **Publicidad:**

Es la obligación de las instituciones responsables de informar y publicar la información disponible en las bases de datos referidas a las finanzas municipales las cuales incluyen el monto correspondiente a la transferencia municipal anual, Tabla de Distribución y los resultados de la distribución de las transferencias municipales, y toda la información generada por el sistema de transferencia municipal.

### **Automaticidad:**

Consiste en que las transferencias municipales asignadas a las municipalidades provenientes de rentas del tesoro y la cooperación externa, deberán desembolsarse directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin ningún condicionamiento y de forma automática.

### **Estabilidad:**

Significa, que una vez vigente la ley, las transferencias como porcentaje del ingreso tributario o del gasto del PGR, tienen un carácter de permanencia, lo que permite la previsión y planificación por parte del municipio.

### **Rehabilitación:**

Se considerará rehabilitación de cualquier infraestructura instalada de bienes públicos municipales, el reemplazo parcial de al menos el veinticinco por ciento (25%) del valor de la obra original.

### **Fortalecimiento Institucional:**

El fortalecimiento institucional comprende el conjunto de medidas, acciones y dotación de recursos encaminados a desarrollar procesos y condiciones que incluyen la generación de capacidades organizativas, de planificación, seguimiento y control, así como el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos de los municipios y el equipamiento necesario para la realización de sus funciones. Se incluye también los estudios, investigaciones y evaluaciones del desarrollo organizacional del municipio, la formación de recursos humanos, diseño e implantación de sistema de gestión y otros gastos semejantes al quehacer institucional.

### **Capacidad de Ingresos:**

Es el potencial fiscal de ingreso tributario, en términos absolutos o per cápita que cada municipalidad, podría obtener a través de una recaudación eficiente.

### **Base Imponible (B):**

Es la base monetaria de determinado impuesto, la cual se grava al aplicarle un tipo impositivo.

### **Brecha Fiscal Horizontal:**

Es el déficit que resulta de la diferencia entre el potencial de ingreso corriente per cápita de cada municipalidad y el ingreso per cápita potencial medio nacional. También es el desequilibrio que existe entre los municipios que tienen mayor desarrollo económico y por lo tanto mayor potencialidad fiscal y aquellos cuyas potencialidades son menores y que se reflejan en un menor desarrollo económico.

### **Brecha Vertical:**

Es el déficit que se produce al comparar el costo de cumplimiento de las responsabilidades municipales de desarrollo y prestación de servicios (competencias municipales), y los recursos que podrían movilizar los municipios mismos a través de la recaudación efectiva de los tributos municipales (impuestos, tasas y contribuciones especiales).

### **Criterio:**

Los conceptos o factores que deben ser seleccionados e incluidos como variables para explicar o determinar el cálculo anual de la distribución de las transferencias a los municipios.

### **Ponderación:**

Es el peso porcentual que se le asigna a cada variable o criterio seleccionado, el cual refleja el grado de importancia que tiene cada uno de los criterios incluidos en la fórmula de distribución de la transferencia municipal.

## **Artículo 3.- Objetivos del Sistema de Transferencias**

Los objetivos fundamentales del Sistema de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua son los siguientes:

1. Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, conforme lo establece el artículo 179 de la Constitución Política.
2. Contribuir a la disminución del desequilibrio entre la capacidad de ingresos corrientes y el costo de la prestación de las competencias municipales.
3. Estimular la recaudación tributaria local y la eficiencia en la administración municipal.
4. Posibilitar la gestión e implementación de políticas y estrategias locales de desarrollo, en el marco de la autonomía municipal, y facilitar la capacidad para administrar políticas y programas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.
5. Contribuir a la transparencia en la gestión local, incentivando la participación ciudadana y la auditoría social, en el Presupuesto, los Planes Estratégicos,

#### **Artículo 4.- Principios Rectores del Sistema de Transferencias**

El Sistema de Transferencias Presupuestarias deberá regirse por los principios de: Simplicidad, Transparencia, Publicidad, Automaticidad y Estabilidad.

#### **Artículo 5.- Partida Presupuestaria**

Créase una partida en el Presupuesto General de la República denominada Transferencia Municipal, cuyos recursos se calcularán en un porcentaje de los ingresos tributarios establecido en la Ley Anual del Presupuesto General de la República. Este porcentaje será del 6 % para el año 2006 y a partir del año 2007, se incrementará en (1%), anual hasta alcanzar el diez por ciento (10%) en el año 2010. Siempre y cuando se produzcan las reformas al marco legal vinculadas a competencias y transferencias, el 10% deberá ser alcanzado con anterioridad al año 2010. ***Reformado por ley 571 de Derogación de ley 504 y Reforma al artículo 5 de la Ley de Transferencia Municipales, publicada en la Gaceta número 244 del 19 de diciembre del 2005. Esta incorporado y cotejado al texto.***

#### **Artículo 6.- Préstamos y Donaciones de la Cooperación Internacional**

Además de la partida presupuestaria establecida en el artículo anterior, pasarán a ser parte del sistema de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua, los préstamos y donaciones de agencias y organismos de cooperación que decidan financiar el desarrollo municipal bajo el esquema de la presente Ley.

#### **Artículo 7.- Determinación de la Transferencia Municipal Anual**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), deberá incorporar anualmente en el Proyecto del Presupuesto General de la República presentado a la Asamblea Nacional, la partida correspondiente a la Transferencia Municipal, conforme a lo establecido en los artículos 5 y 6 de la presente Ley.

Asimismo deberá de aplicar y desarrollar la fórmula para la distribución de la Partida Presupuestaria e incorporar al Proyecto de Presupuesto General de la República, las partidas presupuestarias que le corresponden a cada uno de los municipios del país, con el objetivo de que los resultados de la aplicación de la Fórmula sean conocidos por los interesados antes de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley Anual del Presupuesto General de la República.

#### **Artículo 8.- Ejecución de las Transferencias Municipales**

Las transferencias municipales a partir del año 2005, se realizarán en doce desembolsos iguales por medio de transferencias bancarias y cuando existan condiciones técnicas se realizaran de forma automática.

#### **Artículo 9.- Modificaciones Presupuestarias**

En caso de realizarse modificaciones a la Ley Anual del Presupuesto General de la República que contengan modificaciones de los ingresos tributarios, se deberán hacer los ajustes necesarios, para mantener el porcentaje del Presupuesto General de la República a favor de las municipalidades de acuerdo a lo establecido en el

artículo 5 en la presente Ley.

## **Artículo 10.- Requisitos para las Transferencias Municipales**

Para realizar el trámite anual del desembolso de la transferencia municipal, los municipios, deberán enviar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 15 de Febrero de cada año los siguientes documentos:

- a) Presupuesto Municipal aprobado por el Concejo Municipal.
- b) La liquidación del presupuesto del año inmediato anterior.
- c) Informe de la ejecución física – financiera anual del Plan de Inversión Municipal.
- d) Programación del uso de las transferencias para el año en curso:

**d.1** En los casos que las transferencias sean utilizados como contrapartida para proyectos financiados con fuentes externas, se deberá de especificar el monto correspondiente que será utilizado.

**d.2** Para los casos en que el Concejo Municipal apruebe destinar las transferencias al pago de préstamos de mediano y largo plazo destinados a inversiones, conforme al artículo 21 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, se deberá de especificar el monto correspondiente que será utilizado.

**e)** Constancia de la existencia de la cuenta bancaria especial para administrar los recursos provenientes de las transferencias.

**f)** Constancia del Concejo Municipal de que los proyectos a ser financiados por las transferencias son parte del Plan de Inversión Municipal, aprobados con participación ciudadana y debidamente incorporados en el Presupuesto Anual de la Municipalidad.

Las municipalidades deberán enviar copia al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) de los documentos establecidos en los incisos a, b y c de este artículo para alimentar el Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales.

Asimismo los municipios deberán remitir copia de los Planes de Inversión Municipal (PIM) al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a fin de armonizar los mismos con los Planes de Inversión Nacional en cumplimiento del artículo 38 de la Ley de Municipios.

Asimismo, para fines de información y seguimiento por parte de los Concejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, los municipios ubicados en estos territorios también deberán remitir copia de los Planes de Inversión Municipal (PIM) a los Concejos Regionales correspondientes.

## **Artículo 11.- Clasificación contable de las Transferencias Presupuestarias**

Las transferencias municipales serán clasificadas contablemente en los presupuestos municipales como ingresos de capital el monto destinado a Inversiones y como otros ingresos corrientes el monto destinado para gastos corrientes.



## **Artículo 12.- Uso de las Transferencias**

Los recursos provenientes del porcentaje del ingreso tributario de la Ley Anual del Presupuesto General de la República deberán ser utilizados preferentemente en el cumplimiento de las competencias municipales establecidas en el artículo 7 de la Ley de Municipios, y de acuerdo a la clasificación de municipios establecida por la Ley de Régimen Presupuestario Municipal de la forma siguiente:

**Municipio Categoría A:** al menos el 90% para inversión y no más del 10% para gastos corrientes.

**Municipios Categoría B, C y D :** al menos 80% para inversión y no más del 20% para gasto corriente.

**Municipios Categoría E y F:** al menos 70% para inversión y no más del 30% para gasto corriente.

**Municipios Categoría G y H:** al menos 60% para inversión y no más del 40% para gasto corriente.

En concepto de gasto corriente municipal, las transferencias a los municipios podrán ser usadas para financiar los egresos del ejercicio presupuestario de la municipalidad para la operación y mantenimiento de su patrimonio y de los servicios bajo su competencia. Comprende los egresos de personal, servicios, materiales y productos, transferencias corrientes, amortización de deudas, pago de intereses y otros egresos corrientes, de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

En concepto de inversiones las trasferencias a los municipios pueden ser usadas para financiar la ejecución de proyectos de infraestructura física, social y del medio ambiente, adquirir bienes de capital de uso público y financiar gastos de rehabilitación de las obras públicas que prolonguen su vida útil; asimismo, se podrá financiar la realización de estudios y formulación de proyectos, formación de recursos humanos, proyectos de fortalecimiento institucional municipal, desarrollo económico, medio ambiental y de planificación municipal.

Las transferencias a los municipios no podrán ser utilizadas para inversiones financieras.

Los municipios categorías E, F, G y H podrán utilizar la asignación destinada a gastos corrientes para complementar salarios del personal electo en la forma y cuantía que la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y su reforma establecen.

## **Artículo 13.- Criterios de Distribución y Ponderaciones**

La partida presupuestaria se distribuirá de acuerdo a los objetivos de las transferencias y en función de los siguientes criterios y ponderaciones:

### **a) Criterios:**

#### **a.1 Porcentaje fijo para el municipio de Managua:**

Este criterio establece un porcentaje fijo del dos punto cinco porcentual (2.5%) de la partida presupuestaria, para el municipio de Managua.

**a.2** Para los otros municipios del país se utilizará los criterios de Equidad Fiscal, eficiencia en la recaudación del IBI, Población y Ejecución de transferencia, sobre la base, del noventa y siete punto cinco por ciento (97,5%) de la transferencia municipal.

**a.2.1 Equidad Fiscal:** Este criterio contribuye a la reducción de los desequilibrios fiscales entre los municipios (brecha horizontal), al redistribuir recursos favoreciendo a los de menor capacidad de ingresos, respondiendo directamente a lo establecido en el artículo 177 de la Constitución Política.

Este criterio toma en consideración la población de cada uno de los municipios de conformidad con los datos suministrados por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) y el ingreso tributario potencial de cada municipio.

**a.2.2 Eficiencia en la recaudación del IBI:** Con este criterio se incentiva el esfuerzo de la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de las municipalidades con relación a su potencial de ingresos por concepto del IBI, excepto las municipalidades de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

En el caso de los municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica el criterio de eficiencia en la recaudación se calculará sobre la base de la totalidad de tributos municipales.

**a.2.3 Población:** Con este criterio se transfiere un monto per cápita a los municipios de acuerdo a la población de cada uno de ellos para contribuir a una oferta mínima de servicios municipales.

El monto de transferencia del criterio población para cada municipio resulta del producto del índice de participación de la población municipal, respecto a la población total de los municipios incluidos.

**a.2.4 Ejecución de Transferencia:** Este criterio está orientado a incentivar la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias recibidas por las municipalidades. Es decir, está dirigido a incentivar el cumplimiento del nivel de ejecución de la Transferencia Municipal por parte de cada uno de los municipios.

Se calcula aplicando el porcentaje asignado a este criterio por el monto de transferencia total a municipalidades, del año correspondiente. Para el año 2004 el monto asignado a este criterio se distribuirá de forma igualitaria entre todos los municipios.

Para los años subsiguientes, el monto asignado a este criterio se le aplicará el índice de participación de cada municipio por ejecución efectiva de las transferencias recibidas.

**Ponderaciones:**

Equidad Fisca.....	25%
Eficiencia en la recaudación del IBI.....	25%
Población.....	25%
Ejecución de Transferencia.....	25%

## **Artículo 14.- Desarrollo de la Fórmula para la Distribución de la Transferencia Municipal**

La fórmula para la distribución de la partida presupuestaria a los municipios se desarrollará en el Anexo Aplicación de la Fórmula, que forma parte integrante de la presente Ley. Con la entrada en vigencia de esta Ley, la Comisión de Transferencia revisará cada dos años la fórmula para la distribución de la transferencia municipal. En caso de que sea necesario cambiar la fórmula se tomarán las medidas pertinentes para hacer la reforma a la presente Ley.

## **Artículo 15.- Creación del Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales**

Créase el Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales como parte del Sistema Integral de Información Municipal de conformidad con el inciso m) del artículo 5 de la Ley 347 Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), con la finalidad de disponer de una base de datos que permita el cálculo anual de la distribución de la transferencia municipal y el monitoreo de la ejecución de las finanzas municipales.

Este sistema tendrá un carácter público, de libre acceso, en forma documental y electrónica y será administrado por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), quien deberá publicar un anuario de las finanzas municipales.

De igual forma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar anualmente un informe contable-financiero y evaluativo del uso de las Transferencias efectuado por los municipios, el que deberá ser publicado cada año.

## **Artículo 16.- Órgano Competente del Sistema de Transferencias**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el órgano encargado de administrar el Sistema de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua, de acuerdo a lo establecido en esta Ley y demás leyes de la materia.

## **Artículo 17.- Funciones del Órgano Competente**

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), sin detrimento de las competencias que le confiere la Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y la Ley de Régimen Presupuestario, las siguientes funciones dentro del Sistema de Transferencias Municipales:

- a)** Garantizar la correcta determinación del monto de recursos para la transferencia municipal e incluirla en el Proyecto de la Ley Anual del Presupuesto General de la República;
- b)** Garantizar la aplicación de los criterios de distribución y sus ponderaciones, así como la aplicación de la fórmula de distribución a la partida presupuestaria transferencia municipal;
- c)** Garantizar prioritariamente y de forma inmediata y automática la entrega de los desembolsos programados a las municipalidades de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la presente Ley;

**d)** Informar a la Comisión de Transferencias el monto de las transferencias entregadas a cada municipio en los períodos establecidos de acuerdo al artículo 8 de la presente Ley.

En caso de falta de respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un plazo de treinta días se aplicará el silencio administrativo positivo a favor del recurrente. Con esto se da por agotada la vía administrativa.

### **Artículo 18.- Órgano Asesor del Sistema de Transferencias**

Créase la Comisión de Transferencias a las Municipalidades, como instancia de asesoría y consulta en la administración del Sistema de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua, que en adelante se denominará la Comisión de Transferencias.

La Comisión de Transferencias estará integrada por:

- 1)** El Presidente Ejecutivo del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), quien coordinará la Comisión.
- 2)** El Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).
- 3)** El Presidente de la Asociación de Municipios de la Costa Caribe (AMURACAN).
- 4)** El Director del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- 5)** El Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional.

En esta Comisión participará también en carácter de observador, un delegado de la Contraloría General de la República.

En todas las reuniones de la Comisión de Transferencias deberá estar presente un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cada miembro de la Comisión deberá acreditar su respectivo suplente, que le sustituirá en caso de ausencia o incapacidad temporal.

Los funcionarios y sus respectivos suplentes que integran la Comisión de Transferencia a las municipalidades, no devengarán ni percibirán ninguna dieta o emolumento por las funciones que desempeñen como miembros de dicha Comisión.

### **Artículo 19.- Funciones de la Comisión de Transferencias**

Corresponde a la Comisión de Transferencias las siguientes funciones:

- a)** Garantizar en la Ley Anual del Presupuesto General de la República la incorporación de la partida presupuestaria Transferencia Municipal, conforme a lo establecido en la presente Ley;
- b)** Verificar la correcta aplicación de los criterios de distribución y sus respectivas ponderaciones;
- c)** Conocer el monto de las transferencias realizadas a cada municipio en los

períodos establecidos de acuerdo al artículo 8 de la presente Ley;

**d)** Conocer y aprobar el diseño metodológico y los instrumentos técnicos para la realización de estudios referidos al Sistema de Transferencias;

**e)** Conocer, analizar y realizar las recomendaciones pertinentes a los estudios técnicos referidos a la aplicación, criterios de distribución y ponderaciones, fórmula de distribución e impacto del Sistema de Transferencias en los objetivos de la presente Ley;

**f)** Conocer, analizar y realizar las recomendaciones sobre los estudios técnicos de base para la definición de los criterios y fórmula de distribución que deben realizarse cada dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley;

**g)** Conocer de los Recursos interpuestos por los municipios ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

**h)** Realizar otras diligencias propias a la naturaleza de sus funciones, para garantizar el cumplimiento de la presente Ley.

## **Artículo 20.- Funcionamiento de la Comisión de Transferencias**

La Comisión se reunirá bimensualmente de forma ordinaria a partir del mes de Febrero, y de forma extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Habrá quórum con la presencia de tres miembros. Así mismo, para adoptar sus decisiones requerirá igualmente del voto coincidente de tres de sus miembros.

## **Artículo 21.- Funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión**

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal coordinará la Secretaría Técnica de la Comisión de Transferencias que estará integrada por delegados de las instituciones miembros de la Comisión de Transferencia, la que tendrá las funciones siguientes:

**a)** Consolidar las fichas de proyecto y las fuentes de financiamiento para ser remitidos al Sistema Nacional de Inversión Pública;

**b)** Proponer los diseños metodológicos y los instrumentos técnicos para la realización de estudios referidos al Sistema de Transferencias;

**c)** Realizar cada dos años los estudios técnicos de base para la definición de los criterios de distribución, ponderaciones y fórmula en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), tomando en cuenta las recomendaciones emanadas por la Comisión de Transferencias;

**d)** Realizar los estudios técnicos referidos a la aplicación, evaluación del cumplimiento de los objetivos, resultados e impacto del Sistema de Transferencias en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) y otras instituciones relacionadas;

**e)** Gestionar, en coordinación con la entidad competente del Poder Ejecutivo, contribuciones de la cooperación externa a la partida presupuestaria "Transferencia

Municipal" y garantizar porque los términos de los convenios sean coherentes con la presente Ley.

## **Artículo 22.- Auditoría de los Fondos Transferidos**

a) Las municipalidades deberán realizar auditorías anuales de los recursos recibidos como transferencia, debiendo enviar copia del informe a la Contraloría General de la República;

b) Los organismos internacionales que financien la partida presupuestaria "Transferencia Municipal", podrán coordinar con la Contraloría General de la República la realización de auditorías externas de los fondos transferidos.

## **Artículo 23.- Creación o Fusión de Municipios**

En caso de creación de un nuevo municipio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público distribuirá la Transferencia Municipal proporcionalmente a la población estimada del nuevo municipio restando dicho monto de la transferencia del municipio del cual fue escindido, para el resto del año.

Si la creación del nuevo municipio es producto de la fusión de otros ya existentes, se sumarán los montos de las transferencias de los municipios que se fusionan.

## **Artículo 24.- Disposiciones Transitorias**

La Secretaría Técnica de la Comisión de Transferencias en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) deberá realizar el estudio para la determinación del Potencial Fiscal Municipal incluyendo impuestos, tasas y contribuciones especiales, en un plazo no mayor de un año después de entrada en vigencia la presente Ley.

Mientras no se haya realizado dicho estudio se utilizará para el cálculo de las transferencias municipales el Potencial Fiscal Municipal estimado por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y utilizado en el cálculo de las transferencias del 2002, el cual deberá publicarse en La Gaceta Diario Oficial en un plazo de ocho días hábiles después de la entrada en vigencia de la presente Ley.

En el primer año de aplicación de ésta Ley, la Transferencia Municipal se desembolsará en tres partes iguales: el primero a más tardar el 31 de Marzo, el segundo y el tercero el 30 de Junio y 30 de Septiembre, respectivamente.

A más tardar treinta días después de aprobada la presente Ley las autoridades de cada una de las instituciones que integran la Comisión de Transferencia deberán acreditar ante la Secretaría Técnica a su correspondiente representante.

## **Artículo 25.- Vigencia**

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dada en la Ciudad de Managua, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los tres días del mes de Julio del año dos mil tres. **-JAIME CUADRA SOMARRIBA.-** Presidente de la Asamblea Nacional. **-MIGUEL LÓPEZ BALDIZON.-** Secretario de la

Asamblea Nacional.

Por tanto: Téngase como Ley de la República. Publíquese y Ejecútese. Managua, diecisiete de Agosto del año dos mil tres.- **ENRIQUE BOLONOS GEYER.**- Presidente de la República de Nicaragua. **\*Nota:** Ver Anexo Aplicación de la Fórmula en esta La Gaceta, Diario Oficial.

# **LEY 622**

## **LEY DE CONTRATACIONES MUNICIPALES**

Publicado en la Gaceta No 119, del lunes 25 de Junio del 2007.

El Presidente de la República de  
Nicaragua a sus habitantes, Sabed: Que,

### **LA ASAMBLEA NACIONAL**

#### **CONSIDERANDO**

#### **I**

Que de conformidad al Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, los Municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera; que la administración de los mismos, corresponde a las autoridades municipales y que lo Municipios tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción. La importancia que conlleva el fortalecimiento de las instancias locales radica en que, a través de ellas, se sienten las bases para el desarrollo integral de los pueblos, asimismo que se expande y trasciende las esferas locales alcanzando un mayor grado de desarrollo en el ámbito nacional.

#### **II**

Que las contrataciones de bienes, servicios y la construcción de obras públicas, constituyen una parte fundamental para el desarrollo económico de los gobiernos locales, ya que a través de la contratación a terceros los municipios pueden cumplir con las competencias que la Ley de Municipios les confiere, como entes responsables de la prestación de los servicios a la población de su circunscripción territorial con base a las necesidades sociales y a su propia capacidad.

#### **III**



La Ley de Contrataciones del Estado contempla procedimientos rigurosos cuya aplicación, lejos de ser un instrumento facilitador de la gestión de los gobiernos municipales y promotor del desarrollo local, se torna en un obstáculo considerando que el desarrollo económico-social no ha sido igual en los municipios lo que hace urgente la aprobación de una Ley de Contrataciones Municipales más flexible que pueda ser aplicable a la realidad del desarrollo municipal nicaragüense.

#### **IV**

Por consiguiente, los Municipios deben ser dotados de un ordenamiento jurídico adecuado a sus necesidades y particularidades, una ley especial cuyos procedimientos estén enarmonía con la legislación municipal vigente que coadyuve a una mejor gestión administrativa local dentro del marco legal del país y que permita incidir en el desarrollo económico local.

#### **POR TANTO**

En uso de sus facultades ha ordenado la siguiente:

### **LEY DE CONTRATACIONES MUNICIPALES**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Sección Primera**

#### **Objeto y Ámbito de Aplicación de la Ley**

**Artículo 1** Objeto: La presente Ley tiene por objeto establecer las normas y procedimientos para regular las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, arrendamientos, consultorías y construcción de obras públicas, que en el ejercicio de sus competencias lleve a cabo el Municipio y/o el Sector Municipal.

**Arto. 2** Conceptos: Para los fines y efectos de la presente Ley, se tendrán en cuenta los conceptos básicos siguientes:

- a) Interés público: Es la preeminencia del interés de la comunidad sobre el interés de un particular.
- b) Oferta más conveniente: Es aquella que cumple con las mejores condiciones de calidad, costo y celeridad.
- c) Razones de emergencia: Aquellos eventos o situaciones apremiantes para la seguridad de los pobladores del Municipio.
- d) Sector municipal: Es el sector conformado por Mancomunidades, Consorcios, Asociaciones de Municipios y Empresas Municipales que utilizan fondos de las municipalidades.
- e) Víveres frescos: Son frutas, verduras, hortalizas, legumbres y carnes que se adquieren, sin fines comerciales, para el consumo y sustento del personal del Municipio o Sector Municipal.

**Arto.3** Ámbito de aplicación: La presente Leyes aplicable a todos los Municipios del país y al Sector Municipal.

**Arto. 4** Materias excluidas: Están excluidas de la aplicación de los procedimientos establecidos en la presente Ley, las siguientes materias:

- a) Las adquisiciones financiadas con fondos de cooperación externa. Estas adquisiciones se sujetarán a lo establecido en los respectivos convenios. En caso de que dichos Convenios no estipulen el procedimiento a seguir se sujetarán a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.
- b) Las compras realizadas con fondos de caja chica. Estas compras serán reguladas por los Reglamentos Internos que para tal fin establezca cada Municipio o entidad del Sector Municipal, de conformidad con su presupuesto y con las Normas Técnicas de Control Interno emitidas por la Contraloría General de la República.
- c) Las contrataciones celebradas entre Municipios y el Sector Municipal.
- d) Las contrataciones celebradas entre Municipios e Instituciones del Sector Público.
- e) Las contrataciones celebradas entre los mismos Municipios.
- f) Cuando existan razones de emergencia y desastre que requieran de decisiones y

actuaciones inmediatas.

g) Cuando existan casos de desastre y de emergencia en el Municipio que requieran de decisiones y actuaciones inmediatas, previa declaratoria de alerta municipal del Alcalde, sustentada por la recomendación del Comité de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres correspondiente.

El Consejo Municipal autorizará, a solicitud del Alcalde o máxima autoridad del Sector Municipal, que se sustraigan de la aplicación de los procedimientos correspondientes las contrataciones realizadas a fin de dar solución al problema y posteriormente, se efectuará la modificación al presupuesto Municipal de acuerdo con lo estipulado en la ley de la materia.

El Alcalde tiene la obligación de remitir copia certificada de la sesión en la que se apruebe la exclusión del procedimiento, a la Contraloría General de la República en un plazo no mayor de quince días calendarios, a partir de concluidas las razones de emergencia, desastre o alerta, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República si no lo hiciere. Le corresponde a la Contraloría General de la República, verificar la veracidad de la información y las causas que motivaron la exclusión de los procedimientos de contratación contemplados en la presente Ley.

h) La adquisición de víveres frescos existentes en el mercado, bolsas agro pecuarias nacionales o directamente a los productores, siempre que estos no se adquieran con fines de comercialización.

i) Las adquisiciones en subastas públicas.

j) Por razones de interés público, determinadas por el Consejo Municipal del correspondiente Municipio.

k) Los proyectos aprobados por el Concejo Municipal para ejecutarse mediante la modalidad de administración directa. La exclusión de los procedimientos enunciados en el presente artículo, debe estar debidamente motivada en la resolución que se emita. La exclusión de procedimientos no implica autorización de contratar con personas o entidades incluidas dentro del régimen de prohibiciones.

La exclusión de procedimientos contemplada en los incisos c), d) y e) se aplicará siempre y cuando el suministro de los bienes, servicios u obras no se presten en condiciones de competencia y estén dentro del marco de la cooperación interinstitucional.

## **Sección Segunda**

## **Principios Generales de las Contrataciones Municipales**

**Arto. 5** Principio de Eficiencia y Celeridad: Los gobiernos locales en su gestión, están en la obligación de planificar, ejecutar y supervisar las contrataciones que lleven a cabo, de tal forma que satisfagan sus necesidades en las mejores condiciones de racionalidad, celeridad, costo y calidad, seleccionando siempre la oferta más conveniente en provecho de los pobladores de su circunscripción territorial.

**Arto. 6** Principio de Publicidad y Transparencia: Los procedimientos de contratación deberán de garantizar el acceso de los oferentes a conocer la información relacionada con las contrataciones, a través de la publicidad por los medios correspondientes. Únicamente se prohíbe proporcionar información que pueda colocar a un oferente en posición de ventaja respecto de otro, o a los documentos que se consideren de acceso confidencial. La escogencia del oferente en los procedimientos de contratación municipal se debe realizar de forma transparente.

**Arto. 7** Principio de Igualdad y Libre Competencia: Se deberá garantizar que todos los oferentes que cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley, puedan participar en los procesos de contratación en igualdad de condiciones y sin más restricciones que las establecidas por la Constitución Política y las leyes o de aquellas derivadas de los Pliegos de Bases y Condiciones de la contratación.

**Arto. 8** Principio de Autonomía: Es el derecho de los Municipios de administrar y gestionar sus recursos de forma independiente y autónoma, con la finalidad de proteger los intereses de sus pobladores, de conformidad a lo establecido en la ley de la materia.

## **CAPÍTULO II**

### **REQUISITOS PREVIOS E INICIO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN**

**Arto. 9** Programación de las Contrataciones: Los Municipios deben programar las contrataciones que pretendan llevar a cabo durante el año, incluirlas dentro de su presupuesto anual y darlas a conocer a través de un Plan General de Adquisiciones que se publicará dentro del primer trimestre de cada período presupuestario, en La Gaceta, Diario Oficial, sin perjuicio de su publicación en la tabla de avisos del Municipio.

Los Planes Generales de Adquisiciones, podrán ser modificados para incluir en ellos contrataciones no consideradas inicialmente. El que una contratación esté dentro del plan, no representa para el Municipio obligación de llevarla a cabo.

**Arto. 10** Contenido del Plan General de Adquisiciones: El Plan Anual de Adquisiciones, deberá contener como mínimo la siguiente información:

- 1) Todos los bienes, obras, servicios o consultorías que se han de adquirir en el transcurso del año.
- 2) Proyecto o Programa dentro del cual se llevará a cabo la contratación.
- 3) Tipo de procedimiento a ser utilizado.
- 4) Procedencia de los fondos que financiarán la adquisición.
- 5) Calendario estimado para el inicio de los procedimientos de cada adquisición.
- 6) Cualquier información adicional, que estime conveniente el Municipio.

**Arto. 11** Requisitos Previos: Previo al inicio de todo proceso de contratación, se deberá contar con los estudios técnicos, diseños y especificaciones necesarios para su desarrollo, que justifiquen la contratación, asimismo, se deberá verificar que se cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para hacer frente a las

Obligaciones que de ella se deriven. Toda esta documentación, formará parte del expediente de contratación respectivo.

**Arto. 12** Competencia e Inicio del Procedimiento: La autoridad competente para dar inicio al procedimiento de contratación, es el Alcalde, quien emitirá una resolución ordenando el inicio del proceso. En el caso del Sector Municipal, la competencia corresponde a la máxima autoridad del mismo. En dicha resolución deberá expresarse la finalidad pública que se persigue satisfacer, una referencia de su justificación dentro del presupuesto y de la procedencia de los fondos.

**Arto. 13** Estimación de la Contratación: Para determinar el tipo de procedimiento a utilizarse en la contratación, se deberá estimar el monto total de la misma, tomando en cuenta el costo principal de la contratación, fletes, seguros, comisiones, intereses, tributos, los derechos, las primas y cualquier suma que deba ser desembolsada como consecuencia de la contratación.

En las contrataciones de objeto continuo o sucesivo y en aquellas celebradas por un plazo determinado, se tomará como monto el valor total del contrato durante su vigencia.

### **CAPITULO III**

#### **UNIDAD DE ADQUISICIONES, UNIDAD NORMATIVA y COMITÉ DE LICITACIÓN**

##### **Sección Primera**

##### **Unidad de Adquisiciones**

**Arto. 14** Unidad de Adquisiciones: En cada Municipio y/o Sector Municipal, deberá existir una Unidad de Adquisiciones. En los Municipios en que el volumen de sus operaciones lo requiera, se podrán conformar varias sub-unidades de adquisiciones, subordinadas a la Unidad de Adquisiciones Central. La Unidad de Adquisiciones estará subordinada directamente al Alcalde. En el caso del Sector Municipal esta unidad estará subordinada a su máxima autoridad.

**Arto. 15** Competencia de la Unidad de Adquisiciones: La Unidad de Adquisiciones es competente para llevar a cabo el procedimiento de contratación bajo la modalidad de compra por cotización.

**Arto. 16** Funciones de la Unidad de Adquisiciones: Son funciones de la Unidad de Adquisiciones las siguientes:

- a) Planificar, desarrollar y dar seguimiento a los procedimientos de contratación en todas sus modalidades.
- b) Asesorar al Comité de Licitación.
- c) Colaborar con el Comité de Licitación en la elaboración de [os Pliegos de Bases y Condiciones, Convocatorias, Resoluciones y Recomendaciones de adjudicación.

- d) Conformar y Custodiar los expedientes de las Contrataciones.
- e) Recibir y custodiar las ofertas en los casos de compra por cotización.
- f) Seleccionar la mejor oferta en las compras por cotización.
- g) Llevar el registro de proveedores del Municipio y remitir la información a la Unidad Normativa.
- h) Manejar el registro de información.

## **Sección Segunda**

### **Unidad Normativa**

**Arto. 17** Unidad Normativa: Créase la Dirección de Contrataciones Municipales, la cual estará bajo la rectoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá a cargo la función normativa en materia de contrataciones municipales. A este efecto, le corresponde dictar instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación a lo interno del Municipio en los aspectos operacionales, técnicos y económicos.

**Arto. 18** Competencias de la Unidad Normativa: La Unidad Normativa, tendrá las siguientes competencias:

- a) Llevar registros estadísticos de los procesos de contratación municipal.
- b) Prestar asistencia técnica a los Municipios, capacitación del personal, en los procesos de contratación.
- c) Elaborar manuales de procedimientos, precalificación de contratistas, modelos de Pliegos de Base y Condiciones, formularios, contratos.
- d) Preparar anualmente estudios y análisis acerca del comportamiento de precios de bienes y servicios.
- e) Establecer y mantener actualizado el Registro de Información para uso de todos los Municipios.
- f) Actualizar los montos de las diferentes modalidades de contratación.
- g) Aplicar sanciones a los proveedores municipales por los incumplimientos a sus obligaciones.
- h) Llevar registro del incumplimiento de las obligaciones por parte de los proveedores

para efectos de aplicación de sanciones.

i) Informar al Municipio y a la Contraloría General de la República, sobre cualquier irregularidad detectada en los procesos de contratación.

### **Sección Tercera**

#### **Comité de Licitación**

**Arto. 19** Constitución del Comité de Licitación: En las Licitaciones Públicas, por Registro y Compras por Cotización iguales o mayores a Tres cientos Mil Córdobas, se deberá integrar un Comité de Licitación. La integración del Comité se hará por medio de un acuerdo del Alcalde del Municipio, y en caso del Sector Municipal, mediante una resolución de su máxima autoridad, en la cual se designarán los nombres de los funcionarios integrantes y el de la persona que lo presidirá.

El Comité de Licitación intervendrá en todas las etapas del proceso de la contratación, desde la elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones, convocatorias, aclaraciones, evaluaciones hasta la recomendación de la adquisición.

**Arto. 20** Composición del Comité de Licitaciones: El Comité de Licitaciones estará integrado por:

- a) El responsable de adquisiciones, quien lo presidirá.
- b) Un miembro de la unidad administrativa que solicita la contratación.
- c) Un asesor legal, que puede o no, ser funcionario de la municipalidad.
- d) El responsable financiero y/o económico de la municipalidad.
- e) El experto en la materia objeto de la adquisición.

Cuando en un proceso de adquisición intervengan dos o más Municipios, el Comité estará conformado por miembros de todos los municipios participantes en la contratación. El Comité de licitación. Podrá hacerse asesorar de otros funcionarios expertos en la materia objeto de la contratación que estime conveniente, ya sea en forma individual o agrupada en un sub-comité técnico.



Se podrán incorporar como observadores del Comité de Licitación con derecho a voz, pero sin voto, a dos concejales de distintas corrientes políticas y a un ciudadano representante de la comunidad beneficiada con la adjudicación.

**Arto. 21** De las Sesiones del Comité: El quórum para que el Comité de Licitaciones pueda sesionar es de la mitad más uno de sus miembros. De todas las sesiones se levantará un Acta en la que se harán constar todas las decisiones adoptadas por el Comité, la cual deberá ser firmada por todos los miembros presentes. La toma de decisiones requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros; en las decisiones del comité, no podrán haber abstenciones, pero sí votos razonados, que deberán hacerse constar en el acta respectiva.

**Arto. 22** Facultades del Comité de Licitaciones: El Comité de Licitaciones tendrá las siguientes facultades:

1. Conocer de toda Licitación Pública, por Registro y Compras por Cotización iguales o mayores a Trescientos Mil Córdobas, que realice el Municipio o Sector Municipal en el ejercicio de su competencia, desde su inicio hasta la recomendación de la adjudicación.
2. Elaborar los Pliegos de Bases y Condiciones y demás documentos relacionados con el proceso de licitación.
3. Convocar a los oferentes a participar del concurso o licitación de conformidad a lo establecido en la presente Ley.
4. Responder las solicitudes de aclaración que formulen los oferentes, con respecto al Pliego de Bases y Condiciones de la contratación.
5. Recibir, custodiar y dar apertura a las ofertas.
6. Solicitar aclaraciones a los oferentes con relación a sus ofertas.
7. Evaluar las ofertas de acuerdo en los criterios y procedimientos establecidos en los Pliegos de Bases y Condiciones.
8. Elaborar el informe de recomendación de la adjudicación y notificarlo a los oferentes.
9. Velar por el respeto del régimen de prohibiciones establecido por esta Ley.
10. Remitir a la Contraloría General de la República los documentos de toda contratación de conformidad con lo establecido en las "Normas para el Análisis, Control y Seguimiento de las Contrataciones del Estado", publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 220 del 20 de noviembre del año 2001, aplicable a los Municipios. .

## **CAPÍTULO IV**

### **DE LOS REGISTROS**

**Arto. 23** Registro de Información: Cada Municipio deberá proporcionar a la Unidad Normativa, información sobre el registro de sus proveedores. El registro estará a cargo de la Unidad Normativa y será actualizado anualmente. En este registro se deberá llevar archivo en forma ordenada de los siguientes documentos:

1. Registro actualizado de los proveedores del Municipio, que contenga información actualizada sobre los antecedentes, solvencia, incumplimiento de contratos, sanciones recibidas, bienes y servicios suministrados.
2. Clasificación de los proveedores según el tipo de actividad.
3. Listado de las personas naturales y jurídicas que estén inhibidas de contratar con el Municipio.
4. Copia del Plan Anual de Contrataciones del Municipio y sus modificaciones.
5. Modelos de Pliegos de Bases y Condiciones para distintos bienes, servicios, consultorías y construcción de obras públicas.
6. Modelos de contratos.
7. Los expedientes de las licitaciones, con toda la documentación desde los estudios preliminares hasta la recepción final.
8. Información de precios referenciales para bienes, obras o servicios.

**Arto. 24** Registro de Proveedores del Municipio: Cada Municipio deberá crear su propio Registro de Proveedores para bienes, servicios, consultorías y construcción de obras y deberá clasificar la información por grupo de actividad. En este registro se deberán inscribir todas las personas naturales o jurídicas que tengan interés en contratar con la Municipalidad y/o el Sector Municipal. En este registro se deberá llevar archivo en forma ordenada de los siguientes documentos:

1. Clasificación de los proveedores según el tipo de actividad.
2. El expediente individual de cada proveedor inscrito que contenga información actualizada sobre los antecedentes, solvencia, incumplimiento de contratos, sanciones recibidas, bienes y servicios suministrados, entre otros.
3. Los expedientes de las licitaciones, con toda la documentación desde los estudios preliminares hasta la recepción final.

#### 4. Listado de proveedores sancionados.

**Arto. 25** Requisitos para ser Proveedor: Para que una persona natural o jurídica pueda inscribirse como Proveedor Municipal, deberá satisfacer los siguientes requerimientos generales:

1. Ser civil y legalmente capaz de contratar de acuerdo con la Legislación común vigente.
2. Declaración de no estar dentro del régimen de prohibiciones establecido en el Arto. 89 de esta Ley, salvo la excepción contenida en el artículo 90, y de no encontrarse en convocatoria de acreedores, quiebra o interdicción judicial.
3. Solvencia municipal vigente.
4. Detalle de antecedentes de contrataciones con otros Municipios, entidades del Sector Público y/o Sector Municipal, si los tuviere.
5. Dirección exacta o domicilio en el que recibirá notificaciones. En caso que posea, deberá dar número de teléfono, fax y correo electrónico.
6. Detalle de la o las actividades a las que se dedica, para efectos de su clasificación.

Las personas jurídicas deberán presentar además de los requisitos antes señalados:

- a) Escritura de constitución y estatutos debidamente registrados en el Registro Competente.
- b) Poder de Representación Legal, debidamente inscrito en el Registro Competente.
- c) Estados Financieros del último año y/o balance inicial de operaciones.

**Arto. 26** Solicitud de Inscripción: La solicitud de inscripción en el Registro de Proveedores del Municipio, se realizará ante el responsable de adquisiciones del Municipio donde el proveedor tiene su domicilio legal. La inscripción en el registro es gratuita y acredita al Proveedor para presentar ofertas en todos los Municipios del país. El Certificado de inscripción deberá renovarse anualmente. Los gastos administrativos y de materiales en que incurra el Municipio para la emisión del Certificado de Proveedor, correrán por cuenta del proveedor, sin margen de ganancia para el Municipio.

**Arto. 27** Registros Supletorios: Los Municipios y el Sector Municipal, podrán utilizar de forma supletoria el Registro de Proveedores de otro Municipio y en su defecto el Registro Central de Proveedores del Estado.

## **CAPÍTULO V**

### **PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN**

#### **Sección Primera**

#### **Disposiciones Generales**

**Arto. 28** Clases de Procedimientos de Contratación: Los procedimientos ordinarios de contratación de la presente Ley son: Licitación Pública, Licitación por Registro y Compra por Cotización. La determinación del procedimiento a aplicarse, estará en función del monto de la contratación. Cuando se haya determinado un procedimiento con fundamento en la estimación preliminar de la adquisición y las ofertas presentadas superen los límites para la aplicación del procedimiento respectivo, no se invalidará el concurso si este exceso no supera el diez por ciento y se dispone de los recursos presupuestarios suficientes para asumir la erogación, o se apruebe la respectiva modificación de su presupuesto, de conformidad con la ley de la materia.

**Arto.29** Licitación Pública: Es el procedimiento adquisitivo mediante el cual se invita públicamente a proveedores debidamente inscritos en el Registro de Proveedores del Municipio o en los registros supletorios a presentar ofertas, para contrataciones iguales o superiores a Dos Millones de Córdoba Netos.

**Arto. 30** Licitación por Registro: Es el procedimiento adquisitivo mediante el cual se convoca a todos los proveedores que se encuentren inscritos en el Registro de Proveedores del Municipio, a presentar ofertas para contrataciones cuyos montos sean superiores a Novecientos Mil Córdoba y menores a Dos Millones de Córdoba. La invitación se hará mediante comunicación escrita dirigida al domicilio indicado por el respectivo proveedor. Si el número de proveedores inscritos es superior a diez, se deberá invitar a participar mediante convocatoria pública.

**Arto.31** Compra por Cotización: Es el procedimiento ordinario para contrataciones cuyos montos sean iguales o menores a Novecientos Mil Córdoba. Cuando el monto estimado de la contratación sea igual o menor a Trescientos Mil Córdoba, se invitará a un mínimo de cinco proveedores inscritos en el Registro de Proveedores del

Municipio. Cuando el monto estimado de la contratación sea superior a Trescientos Mil Córdoba hasta Novecientos Mil Córdoba, la invitación se hará mediante convocatoria pública.

La Unidad de Adquisiciones debe dejar constancia de la invitación girada. Cuando en el Registro no hubieren inscritos al menos cinco oferentes para el mismo bien o servicio que se desea adquirir, se dejará constancia escrita de esta circunstancia y se pedirá cotización a quienes se encuentran inscritos. En caso de no haber inscrito proveedores en el Municipio del bien o servicio solicitado, se podrá hacer uso de los registros supletorios.

**Arto. 32** Actualización de montos: Los montos establecidos para las distintas modalidades de contratación serán actualizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), cada vez que la tasa de cambio del córdoba con respecto al dólar de los Estados Unidos de América, acumule una variación del diez por ciento. La actualización de los montos deberá ser publicada en el Diario Oficial

La Gaceta.

## **Sección Segunda**

### **Disposiciones Comunes a los Procedimientos de Contratación**

**Arto. 33** Pliego de Bases y Condiciones de la Contratación (PBC): Los Pliegos de Bases y Condiciones, son el medio a través del cual el Municipio y/o Sector Municipal da a conocer a los potenciales oferentes, todos los requisitos y condiciones que regirán las adquisiciones de obras, bienes y servicios, arrendamientos, consultorías y construcción de obras públicas, con el objeto de dotarlos de la información suficiente para que puedan elaborar sus ofertas y que éstas se sujeten a los requisitos establecidos por el Municipio. La elaboración del Pliego de Bases y Condiciones es de obligatorio cumplimiento en las Licitaciones Públicas, por Registro y Compras por Cotización mayores a Trescientos Mil Córdoba. Para las Compras por Cotización cuyos valores sean menores a la cantidad señalada, es facultativo del Municipio y/o Sector Municipal su elaboración, bastando con que se prepare un documento con las especificaciones de las obras, bienes y servicios, arrendamientos, consultorías y construcción de obras públicas a ser contratado, tiempo de entrega requerido y cualquier otra información que estime conveniente dar a conocer a los oferentes en las respectivas solicitudes de cotización el responsable de adquisiciones del Municipio. El Pliego de Bases y Condiciones debe redactarse de forma clara y precisa, respetando el principio de libre competencia, de tal manera que no podrán establecer requisitos que pongan en situación ventajosa a un proveedor determinado. En los Municipios que existan comunidades indígenas, se deberá preparar un ejemplar del Pliego de Bases y Condiciones en la lengua autóctona de la Región o Municipio.

**Arto. 34** Contenido mínimo del Pliego de Bases y Condiciones de la Contratación: Todo Pliego de Bases y Condiciones debe contener como mínimo:

1. Instrucciones para preparar la oferta.
2. Calendario de la contratación, que incluye la fecha de venta del Pliego de Bases y Condiciones, homologación, solicitud de aclaraciones, apertura de las ofertas, análisis y evaluación, recomendación de la adjudicación, plazo para interposición de recursos y firma del contrato.
3. Criterios y procedimientos a considerar para la evaluación y selección de ofertas.
4. Características técnicas del bien, obra o servicio objeto de la contratación, asimismo, especificar en el caso de adquisición de bienes, si se requiere la presentación de muestras del bien y las condiciones sobre este particular.
5. Detalle de la documentación legal que deberán presentar los oferentes para demostrar su capacidad para contratar.
6. Modelo del contrato a suscribirse.
7. Requisitos sobre garantías.
8. Existencia de modalidades complementarias adicionales, como la posibilidad de negociar precios, realizar adjudicaciones compartidas, o cualquier otra modalidad a ser utilizada en el transcurso del proceso de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley.
9. Moneda que regirá la adquisición en cuanto a la presentación de ofertas, evaluación y pagos.
10. Idioma en el que se deberá presentar la oferta. Siempre se deberá presentar en idioma español, no obstante, podrá estipularse que en los Municipios de las Regiones Autónomas en que existan comunidades indígenas, podrán presentar su oferta en su lengua nativa.
11. Recursos y derechos de los oferentes.
12. Las situaciones que serán consideradas como errores no subsanables.
13. Declaración en el sentido que el Municipio y/o Sector Municipal, se reserva el derecho a rechazar todas las ofertas, si estas no se ajustan a lo establecido en la presente Ley y en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación.
14. Formalidades necesarias para la firma y validez del contrato una vez adjudicada la contratación.
15. Fuente de financiamiento de la adquisición.
16. Cualquier otro requisito establecido por la entidad adquirente, de conformidad con

la presente Ley y su Reglamento.

El precio de los Pliegos de Bases y Condiciones, deberá corresponder al costo de su reproducción y no contemplarse margen de ganancia para el Municipio y/o Sector Municipal. No se podrán establecer precios elevados que limiten la libre participación de los oferentes.

**Arto. 35** Convocatoria a Licitación: En los procedimientos de Licitación Pública, por Registro y Compra por Cotización cuando corresponda, se deberá convocar a los oferentes por escrito, de conformidad a lo establecido en los artículos 53 y 57 de la presente Ley. En dicha convocatoria, deberán incluirse los siguientes datos:

1. Nombre del Municipio y el tipo de procedimiento a utilizarse.
2. Descripción de la obra, bien y servicio objeto de la licitación.
3. El plazo estimado para la ejecución del respectivo contrato.
4. Precio del Pliego de Bases y Condiciones, con especificación de la moneda en que se deberá pagar su valor, así como la fecha y lugar donde podrán obtenerse.

**Arto. 36** Aclaración al Pliego de Bases y Condiciones de la Contratación: Los oferentes que hayan adquirido los Pliegos de Bases y Condiciones, podrán solicitar al Comité de Licitación, mediante escrito dirigido al Comité de Licitación, o Comité Técnico de Compras en su caso, aclaraciones al Pliego de Bases y Condiciones de la contratación, en el plazo establecido por el Reglamento de la presente Ley.

El Comité de Licitación deberá comunicar la aclaración a todos los oferentes, sin indicar la procedencia de la solicitud de aclaración. Las comunicaciones se podrán realizar mediante el uso de medios electrónicos.

Las solicitudes de aclaraciones no interrumpen el plazo para la presentación de ofertas, salvo que así lo decida el Municipio y/o Sector Municipal, debido a que la aclaración versa sobre aspectos fundamentales del proceso de adquisición. En este caso deberá notificar a los oferentes la nueva fecha fijada para la apertura de la oferta.

En ningún caso, la ampliación del plazo para presentación de ofertas podrá ser mayor que el cincuenta por ciento del plazo original.

**Arto. 37** Presentación y Apertura de Ofertas: Las ofertas deberán presentarse por escrito, en sobre cerrado, debidamente firmado y foliado, en el lugar, fecha y hora señalada en el Pliego de Bases y Condiciones. La apertura de las ofertas se realizará en presencia de los oferentes, en el lugar, fecha y hora señalados. El contenido de las ofertas, se leerá a viva voz.

Del acto de apertura se levantará acta con detalle de las ofertas presentadas y se incluirán en esta las observaciones hechas por los presentes. El Acta de la apertura, será firmada por los miembros del Comité y los oferentes que así lo deseen y se dará copia de la misma a los que lo soliciten. Si un proveedor solicita acuso de recibo de su oferta se le deberá extender. Las ofertas presentadas extemporáneamente, serán devueltas al oferente sin abrir.

**Arto. 38** Variantes en la Forma de Presentación de Ofertas: Cuando el Municipio y/o Sector Municipal, lo estime conveniente, podrá contemplar en el Pliego de Bases y Condiciones, modalidades para la presentación de ofertas tales como:

a) Presentación de Ofertas parciales: Si las características objeto de la contratación lo permiten, sin que se afecte el resultado final, y si está contemplado en el Pliego de Bases y Condiciones, podrán los oferentes presentar ofertas parciales de los bienes, servicios u obras objeto de la contratación.

b) Presentación de Ofertas conjuntas: Dos o más personas naturales o jurídicas podrán unirse para presentar una misma oferta. La misma contendrá la declaración del acuerdo conjunto y la designación del representante legal. En este caso, todos los oferentes deberán cumplir con los requisitos de capacidad para contratar y serán solidariamente responsables ante el Municipio.

c) Ofertas en Consorcio: Para la presentación de ofertas, se podrán asociar mediante un convenio suscrito ante notario público, dos o más oferentes. La oferta será una sola y responderán por ella, en su totalidad, los oferentes asociados de forma solidaria.

**Arto. 39** Vigencia de la Oferta: Las ofertas tendrán vigencia por el término establecido en el Pliego de Bases y Condiciones o en la solicitud de cotización, pero en ningún caso podrá ser menor de treinta días calendarios.

**Arto. 40** Evaluación de las Ofertas: Las ofertas serán evaluadas de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación. En el caso de Compras por Cotización menores a Trescientos mil córdobas en las que no se elaboró un Pliego de Bases y Condiciones, la evaluación se realizará de acuerdo a



105 términos referidos en la solicitud de cotización.

**Arto.41** Rechazo de las Ofertas: Las ofertas serán rechazadas por el Municipio y/o Sector Municipal en los siguientes casos:

1. Cuando no se ajusten al Pliego de Bases y Condiciones de la contratación.
2. Cuando adolezcan de errores no subsanables de conformidad al Pliego de Bases y Condiciones de la contratación.
3. Si el oferente está bajo sanción por incumplimiento.
4. Si el oferente tiene desactualizado su registro de proveedor.

**Arto. 42** Criterios para la Evaluación de las Ofertas: Las ofertas presentadas deberán ser evaluadas de conformidad a los parámetros de ponderación que se establezcan en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación. No se pueden evaluar ofertas con criterios que no se contemplen en el Pliego de Bases y Condiciones, bajo pena de nulidad.

**Arto. 43** Recomendación de la Adjudicación: Una vez vencido el plazo para la evaluación de las ofertas establecido en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación, el Comité de Licitación emitirá un dictamen recomendando al Alcalde del Municipio, o a la máxima autoridad del Sector Municipal, la adjudicación de la contratación al oferente que haya presentado la oferta más conveniente. Este dictamen deberá ser notificado a cada uno de los oferentes participantes del proceso para que en su caso hagan uso de los derechos establecidos en la presente Ley.

El Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal, podrá aceptar o rechazar la recomendación del Comité, en caso de rechazo, deberán fundamentar su decisión en las disposiciones establecidas en la presente Ley.

**Arto. 44** Adjudicación de la Licitación: En las Licitaciones Públicas y por Registro, el Alcalde del Municipio la máxima autoridad del Sector Municipal, emitirá en un plazo de cinco días calendarios a partir de recibida la recomendación del Comité de Licitación, una resolución adjudicando el contrato, la que deberá ser publicada por los mismos medios establecidos para la convocatoria. En la resolución de la adjudicación se deberá expresar el fundamento de la misma y en caso de rechazo, se deberá razonar la decisión, la que se deberá notificar a todos los oferentes por los mismos medios empleados para la convocatoria. El Alcalde o máxima autoridad del Sector Municipal podrá delegar la firma del contrato en otro funcionario, expresando su

nombre y cargo en el Acuerdo o Resolución de Adjudicación.

**Arto.45** Readjudicación: En caso que el adjudicatario no se Presente. a la firma del contrato en el tiempo indicado en los documentos de la licitación o que no rinda la fianza de ejecución, el Alcalde del Municipio o la máxima autoridad del Sector Municipal procederá a readjudicar la contratación al oferente que hubiere obtenido el segundo lugar conforme el orden de prelación considerado en la evaluación de las ofertas.

**Arto. 46** Adjudicaciones Parciales: Si el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación lo contempla podrá recurrirse al mecanismo de adjudicación parcial, designando a varios oferentes una parte de la contratación, siempre y cuando sea conveniente para el Municipio o Sector Municipal y no se afecte el resultado final de la adquisición.

**Arto.47** Presentación de Oferta Única: Si en un proceso de licitación, solamente se presentara un oferente y su oferta se corresponde con lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación, podrá adjudicársele la contratación.

**Arto. 48** Causales para Declarar Desierta la Licitación: El Alcalde del Municipio o la máxima autoridad del Sector Municipal deberán declarar desierta la licitación cuando se presente una de las siguientes circunstancias:

a) Que no se presente ninguna oferta.

b) Que ninguna de las ofertas presentadas se ajuste a los Pliegos de Bases y Condiciones de la licitación.

c) Que el Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal, no esté de acuerdo con la recomendación del Comité, fundamentando su decisión, en las disposiciones establecidas en la presente Ley.

**Arto. 49** Suspensión del Proceso de Licitación: El Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal podrá suspender el proceso de licitación en cualquier momento antes de la firma del respectivo contrato por razones de caso fortuito o fuerza mayor. La suspensión del proceso deberá ser notificada a los oferentes en un término de tres días calendarios a partir de la Resolución y se dejará constancia de ello en el respectivo expediente de la licitación. La Resolución de suspensión, debe ser publicada por los mismos medios que se utilizaron para la convocatoria. En caso de reanudarse el proceso dentro de ese período presupuestario, se retomará en la etapa

procesal en que se suspendió.

La suspensión del proceso de adquisición en los términos antes relacionados, no entraña responsabilidad alguna para el Municipio y/o Sector Municipal respecto a los oferentes.

**Arto. 50** Cancelación del Proceso de Licitación: El Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal podrá cancelar el proceso de licitación en cualquier momento antes de la firma del respectivo contrato por cualquiera de las siguientes razones:

- a) Nulidades en el proceso de contratación.
- b) Que haya terminado el período presupuestario, y no se haya reanudado el proceso suspendido.
- c) Reducción o cancelación del presupuesto destinado para la contratación.
- d) Por razones de interés público.

La cancelación del proceso deberá ser notificada a los oferentes en un término de tres días calendarios a partir de la resolución y se dejará constancia de ello en el respectivo expediente de la licitación. La resolución de cancelación, debe ser publicada por los mismos medios que se utilizaron para la convocatoria.

La cancelación del proceso de adquisición en los términos antes relacionados, no entraña responsabilidad alguna para el Municipio y Sector Municipal, con los oferentes.

**Arto. 51** Margen de Preferencia: En los Pliegos de Bases y Condiciones para las adquisiciones de obras, bienes y servicios, arrendamientos, consultorías y construcción de obras públicas, que en el ejercicio de sus competencias lleve a cabo el Municipio y/o Sector Municipal, se indicará que la evaluación de la oferta otorgará un margen de preferencia a la mano de obra Municipal. Este margen será aplicado únicamente cuando el oferente local haya cumplido con los requisitos técnicos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones.

### **Sección Tercera**

#### **Normas Particulares de la Licitación Pública**

**Arto. 52** Convocatoria: El anuncio o convocatoria de la Licitación Pública es de tipo impersonal y es dirigido a oferentes no determinados. Debe hacerse ya sea a través de un diario de circulación nacional, medios de comunicación electrónicos u otros medios de comunicación local, como la radio, tablas de aviso de las alcaldías u otros, sin perjuicio de su publicación obligatoria en la Gaceta, Diario Oficial. La publicación se efectuará en dos ocasiones, con un intervalo de un día calendario entre cada anuncio.

**Arto. 53** Plazo para la Presentación de Ofertas: El plazo de presentación de las ofertas en el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación pública, no será menor de cuarenta días calendarios contados a partir del último anuncio de la convocatoria. Este plazo no se podrá disminuir en ningún caso, mas sí se podrá ampliar a conveniencia del Municipio y/o Sector Municipal, considerando la complejidad de la contratación.

**Arto. 54** Ratificación de la Adjudicación: En las Licitaciones Públicas, la resolución de adjudicación deberá ser emitida por el Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal con las salvedades estipuladas en el artículo 41 de la presente Ley.

## **Sección Cuarta**

### **Normas Particulares de la Licitación por Registro**

**Arto. 55** Forma de la Convocatoria: En las Licitaciones por Registro, se invitará a licitar a oferentes inscritos en el Registro de Proveedores del Municipio o en cualquiera de los registros supletorios según el objeto de la contratación.

La invitación podrá hacerse por carta o a través de un medio electrónico, debiendo dejar evidencia de su recibo por parte del proveedor. Si el Municipio y/o Sector Municipal lo considera conveniente, puede utilizar el mecanismo de convocatoria de la Licitación Pública para agilizar el proceso.

**Arto. 56** Plazo para la Presentación de Ofertas: El plazo para presentar ofertas en la Licitación por Registro será un plazo mínimo de quince días calendarios.

Arto. 57 Regulación Supletoria: En lo no previsto en esta sección, se aplicarán las disposiciones generales para contrataciones, establecidas en la presente Ley.

## **Sección Quinta**

### **Normas Particulares de la Compra por Cotización**

**Arto. 58** Responsable del Proceso de Compra por Cotización: El procedimiento de Compra por Cotización menor a Trescientos Mil Córdoba, estará a cargo de la Unidad o Responsable de Adquisiciones del Municipio y/o Sector Municipal, quien estará asistido por los técnicos en la materia objeto de la compra, siendo responsable de preparar los documentos de la adquisición, enviar las solicitudes de cotización, recibir y evaluar las ofertas y remitir su recomendación al Alcalde o en su caso a la máxima autoridad del Sector Municipal a fin de que adjudique la contratación.

Cuando el monto de la Compra por Cotización sea igual o superior a Trescientos Mil Córdoba, será responsable el Comité de Licitaciones establecido para los otros procedimientos de contratación.

**Arto. 59** Solicitudes de Cotización: La solicitud de cotización se enviará por escrito o por medio electrónico a proveedores de la localidad debidamente registrados; a falta de estos se podrá girar invitación a proveedores de otros municipios o del Estado. Se invitará como mínimo a cinco proveedores para que presenten sus ofertas. El responsable de la Unidad de Adquisiciones dejará constancia escrita de la recepción de la invitación.

En caso que no se obtuvieren las cinco ofertas requeridas, el Responsable de la Unidad de Adquisiciones de igual forma dejará constancia escrita de ello y la anexará al expediente de la contratación, pudiendo adjudicar en este caso la compra a la oferta que se ajuste a lo requerido en la solicitud de invitación.

En la solicitud de cotización, se indicará la forma de presentación de las ofertas, que puede ser mediante carta en sobre cerrado o a través de medios electrónicos. Si se requiere que sea en sobre cerrado la apertura de la oferta estará a cargo del Responsable de la Unidad de Adquisiciones, quien levantará Acta de las ofertas

recibidas de conformidad a los requisitos establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

**Arto. 60** Plazo para la Presentación de Ofertas: Las ofertas serán presentadas en la forma, lugar, fecha y hora indicada por el Municipio y/o Sector Municipal. El plazo de presentación de la oferta, será de cinco días calendarios a partir de la fecha de recibida la solicitud de cotización por el oferente. En el caso de las contrataciones cuyos montos sean mayores a Trescientos Mil Córdoba y hasta Novecientos Mil Córdoba, el plazo de la presentación será de diez días calendarios.

**Arto. 61** Evaluación, Adjudicación y Orden de Compra: La evaluación de las ofertas deberá hacerse en un plazo que oscilará entre dos y cinco días calendarios, en dependencia de la complejidad del objeto de contratación. Una vez evaluadas las ofertas por el Responsable de la Unidad de Adquisiciones, éste emitirá su recomendación y la remitirá al Alcalde o a la máxima autoridad del Sector Municipal dentro de los dos días calendarios siguientes con copia a los oferentes para que hagan uso de sus derechos.

El Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal deberá adjudicar la contratación en un término de cinco días calendarios a partir de la recomendación. Adjudicada la contratación el Responsable de la Unidad de Adquisiciones elaborará la solicitud de la orden de compra a favor del oferente seleccionado o en su caso solicitará la elaboración del contrato correspondiente.

La orden de compra o el contrato, formará parte del expediente de la contratación. Las compras deberán ser soportadas con los documentos legales correspondientes.

**Arto. 62** Regulación Supletoria: En lo no previsto en esta sección, se aplicarán las disposiciones generales para contrataciones, establecidas en la presente Ley.

## **CAPÍTULO VI**

### **REGULACIONES ESPECIALES**

#### **Sección Primera**

#### **Construcción de Obras Públicas**

**Arto. 63** Obra Pública: Se entenderá por obra pública, a todos los trabajos de ingeniería y/o arquitectura, reforma o ampliación, que se realicen directa o indirectamente, parcial o totalmente con fondos del Municipio y/o Sector Municipal, destinados a un servicio público o al uso común.

La obra pública comprende además reformas, ampliaciones, mantenimiento, construcción, demolición de obras ya existentes, trabajos de exploración, localización, perforación, extracción, servicios industriales y otros que tengan por objeto la conservación, desarrollo y uso racional de los recursos naturales, del suelo y subsuelo.

**Arto. 64** Requisitos previos: Antes de iniciar un proceso de contratación de obra pública, se deberán realizar los estudios técnicos necesarios a fin de obtener la siguiente información:

1. Justificación de la necesidad de realizar la obra.
2. Planificación de las etapas que conlleva la ejecución de la obra (diseño, construcción, supervisión, mantenimiento u otros).
3. El impacto ambiental que provocará la ejecución del proyecto.
4. Condiciones existentes relativas a características geográficas y topográficas del sitio donde se llevará a cabo la obra.
5. Legalización del terreno en que se desarrollará la obra.
6. Disponibilidad presupuestaria suficiente que permita la ejecución ininterrumpida de la obra.
7. Demás requisitos técnicos que se consideren necesarios para garantizar el desarrollo exitoso del proyecto de inversión de acuerdo con los intereses del Municipio y/o Sector Municipal.

**Arto. 65** Intervención de dos o más Municipios en el Proceso de Contratación: Si en la ejecución de una obra pública intervienen dos o más Municipios, se deberá dejar claro en el Pliego de Bases y Condiciones la responsabilidad tanto administrativa como financiera que le corresponde a cada uno, antes, durante y después de finalizado el proceso.

**Arto. 66** Subcontratación en Obras Públicas: Se podrá estipular la sub-contratación

de una parte de la obra pública, siempre que esta no sea superior al cuarenta por ciento de la misma, previa autorización escrita por parte del Alcalde o la máxima autoridad del Sector Municipal. Sin embargo el contratista principal siempre responderá ante el Municipio y/o Sector Municipal por la ejecución total de la obra.

Para efectos de esta sub-contratación se deberá observar el régimen de prohibiciones establecido en la presente Ley.

**Arto. 67** Supervisión de la Obra: El Municipio y/o Sector Municipal está obligado a supervisar la ejecución de las obras públicas en todas sus etapas.

**Arto. 68** Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa. Para efectos de esta Leyes administración directa cuando el municipio construya una obra pública, de su competencia, utilizando sus propios equipos y mano de obra o con mano de obra aportada por la comunidad. En este caso no ocurre el acto adquisitivo y es responsabilidad directa de la administración municipal. La adquisición de los insumos u obras complementarias para la ejecución de esta obra se someterá a los procedimientos de contratación establecidos en esta ley, según el monto.

**Arto. 69** Prohibición: Para la contratación de obras públicas. El Municipio y/o Sector Municipal no podrá adjudicar todas las etapas del proyecto al mismo contratista, de tal manera que:

1. El diseñador no podrá supervisar la obra, ni podrá participar en su construcción.
2. El ejecutor no podrá realizar el trabajo de supervisión de la obra.

**Arto. 70** Recepción de las Obras: La recepción de las obras públicas se realiza en dos fases:

1. Recepción Sustancial: Se realiza una vez que el contratista comunica al Municipio y/o Sector Municipal, que la obra está lista para ser utilizada. El Municipio y/o Sector Municipal fijará a partir de ese momento la fecha de la recepción. Llegado el día de la recepción-entrega, se presentarán los funcionarios designados para tal efecto. Se levantará Acta de la recepción en la que se anotarán las observaciones y detalles pendientes de terminar o corregir en la obra, para lo cual se fijará al contratista un plazo, en días calendarios, entre el diez y el treinta por ciento del período de ejecución de la obra en dependencia de la complejidad de ésta. El Acta de recepción deberá ser firmada por los representantes del Municipio y/o Sector Municipal y del



contratista.

2. Recepción Definitiva: Una vez finalizados los detalles pendientes. Se fijará la fecha para la recepción definitiva y finiquito del contrato. De la recepción se levantará el Acta correspondiente. La recepción definitiva de la obra, no exime al contratista de la obligación de responder por la calidad o vicios ocultos de la obra.

**Arto. 71** Regulación Supletoria: En lo no estipulado en esta sección, se seguirán los procedimientos generales de las contrataciones municipales. En cuanto a la determinación del procedimiento aplicable, se registrá en función de los montos de la contratación.

## **Sección Segunda**

### **Adquisición y Arrendamiento de Bienes Inmuebles**

**Arto. 72** Procedimiento para Adquisición: Si se tratare de la adquisición de bienes inmuebles, la determinación del procedimiento se realizará mediante el procedimiento de la Licitación Pública.

**Arto. 73** Arrendamiento de bienes inmuebles y equipos: El arrendamiento de inmuebles y equipos por el Municipio y/o Sector Municipal, se realizará tomando en cuenta el monto del arrendamiento del inmueble o equipo.

Para tomar en arriendo inmuebles y equipos por períodos superiores a un año se requerirá de la aprobación del Consejo Municipal del Municipio, previa verificación de los recursos para asumir las obligaciones derivadas del respectivo contrato, durante el tiempo de su vigencia.

**Arto. 74** Estimación del Monto: El monto de la contratación para el arrendamiento de bienes inmuebles y equipos se calculará de la siguiente forma:

a) Si el contrato de arriendo es con opción a compra, se tomará el precio del inmueble o equipo al momento de la firma del contrato.

b) Si no establece opción a compra, se estimará el monto. Multiplicando el valor del canon por el tiempo de duración del contrato.

## **Sección Tercera**

### **Adquisición o Suministro de Bienes**

**Arto. 75** Procedimiento: Para las adquisiciones o suministro de bienes. Se determinará el procedimiento a seguirse en atención al monto, de acuerdo a las modalidades de contratación establecidas en la presente Ley.

**Arto. 76** Solicitud de Muestras: El Municipio o el Sector Municipal podrá requerir en el Pliego de Bases y Condiciones muestras del bien a adquirirse. La solicitud de muestras deberá ser racional, en la cantidad y tipo estricto necesarios para verificar que su calidad y demás características satisfacen las necesidades del Municipio o del Sector Municipal.

**Arto. 77** Entregas Parciales: El contrato de suministro de bienes podrá estipular la realización de entregas parciales del bien, sujetas a la realización de pagos parciales por parte del Municipio o del Sector Municipal. La entrega de los bienes se realizará en la forma y tiempo establecido por el Municipio o el Sector Municipal.

**Arto. 78** Supervisión: El Municipio o el Sector Municipal, tienen el derecho de supervisar el proceso de fabricación o manufactura del bien y podrán realizar pruebas a fin de determinar si se están cumpliendo con las normas de calidad generalmente aceptadas y las especificaciones del Pliego de Bases y Condiciones de la contratación.

**Arto. 79** Recepción de los Bienes: Para la recepción de los bienes, el Municipio o Sector Municipal, designará a la persona encargada del proceso, quien podrá hacerse acompañar de un técnico a fin de determinar si cumple o no con los requerimientos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones. De la recepción de los bienes, se levantará Acta con todos los detalles pertinentes, que será firmada por las partes contratantes.

Si el o los bienes no cumplen con lo requerido por el delegado de la Alcaldía o del Sector Municipal dejará constancia de esta situación y no se dará por recibido el lote, debiendo proceder conforme a las cláusulas contractuales.

## **Sección Cuarta**

## **Contratación de Servicios**

**Arto. 80** Servicios Complementarios: Se consideran servicios complementarios todas aquellas actividades relacionadas con el apoyo a las áreas administrativas, tales como servicio de vigilancia, mantenimiento, limpieza, jardinería y otras que no impliquen la realización de actividades que formen parte de las competencias propias del Municipio.

La contratación de estos servicios pueden renovarse hasta por dos años siempre que el mismo se preste a satisfacción.

**Arto. 81** Servicios Técnicos y Profesionales: El procedimiento aplicable para la contratación de servicios técnicos y profesionales a cargo de personas físicas y/o jurídicas se determinará en función al monto de la contratación, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Para la contratación de los servicios antes señalados, el factor determinante será la experiencia y calificación para la realización del trabajo específico objeto de la contratación.

En el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación, se deberá expresar de forma clara los objetivos, metas y extensión de la tarea encomendada y se suministrará al oferente la información necesaria para la elaboración de las ofertas, las que serán evaluadas de conformidad al plazo establecido en el procedimiento ordinario de contratación respectivo.

Para garantizar la prestación de los servicios de consultoría no se requerirá de fianza de cumplimiento, pero para proceder al pago final de dichos servicios será imprescindible la recepción a satisfacción, por parte del Municipio y/o Sector Municipal, del objeto de la consultoría.

**Arto. 82** Criterios de Evaluación de las Ofertas: En la contratación de servicios, establecidas en esta sección se deberá realizar la evaluación de las ofertas de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Mayores Calidades del Oferente en cuanto a Capacidad y Experiencia: En este caso, al calificar las ofertas, el mayor valor porcentual lo tendrá el factor calidad. Este

método se utiliza cuando no existe un monto fijo destinado a la contratación.

b) Menor Costo de la Oferta: Se da mayor calificación a la oferta de menor precio. Se utiliza este método cuando el servicio requerido no tiene características especializadas y el presupuesto para su adquisición es fijo.

c) Evaluación Combinada Calidad y Costo: Se dará el mismo valor porcentual al precio y a la calidad en la evaluación de la oferta y se adjudicará al oferente que obtenga la mayor puntuación.

d) Margen Preferencial a mano de Obra Local. Si el oferente es poblador del Municipio que requiere el servicio, se le asignará un valor porcentual, que será aplicado únicamente cuando haya cumplido con los requisitos técnicos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones o en la solicitud de cotización respectiva.

**Arto. 83** Inexistencia de Relación Laboral: El contrato de servicios de cualquier índole, no implica la existencia de relación laboral entre el Municipio y/o Sector Municipal y el oferente del servicio, por lo que en caso de disolución del mismo no podrán invocarse las estipulaciones de las leyes laborales vigentes.

## **CAPÍTULO VII**

### **SOBRE FIANZAS EN MATERIA DE CONTRATACIONES**

#### **MUNICIPALES**

**Arto. 84** Fianza o Garantía: Es el importe en dinero o valores que el oferente deberá poner a disposición del Municipio del Sector Municipal, para asegurar el cumplimiento de la obligación derivada del proceso de adquisición, de conformidad a los porcentajes establecidos en la presente Ley.

Las garantías o fianzas se pueden presentar de diversas maneras:

a) Certificados de Depósito a Plazo Fijo emitidos por Instituciones Bancarias debidamente autorizadas por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, endosados a favor del Municipio o Sector Municipal.

b) Cheque Certificado o de Gerencia librado por Institución Bancaria debidamente autorizada y acreditada por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras a favor del Municipio o Sector Municipal.

c) Depósito en Efectivo equivalente al porcentaje del monto estipulado por la presente Ley.

d) Garantía Hipotecaria acompañada de la respectiva certificación de Libertad de Gravamen.

Las garantías emitidas por bancos o aseguradoras internacionales de primer orden, se podrán admitir cuando tengan representación o corresponsal en Nicaragua, siempre y cuando la garantía esté de acuerdo con la legislación nacional vigente de la materia y que sean ejecutables con el simple llamamiento por parte del Municipio o del Sector Municipal.

**Arto. 85 Fianza de Mantenimiento de Oferta:** Esta garantía deberá ser presentada por el oferente al momento de presentar su oferta. El objeto de esta fianza es garantizar que el oferente no modificará el precio de su oferta por el período de tiempo estipulado en el Pliego de Bases y Condiciones y en caso de ser adjudicado, firmará el respectivo contrato.

El plazo de validez de esta garantía, no podrá ser menor de treinta días calendarios contados a partir de la apertura de las ofertas, prorrogables a solicitud del Municipio y en dependencia de la adquisición.

El monto de la fianza de mantenimiento de oferta será fijado por el Municipio en los documentos de licitación. En ningún caso podrá ser menor al uno por ciento ni mayor al tres por ciento del monto de la oferta, si por omisión no se hubiera señalado el monto de esta garantía en los documentos de la-licitación, se entenderá que es del tres por ciento.

Si el oferente retira su oferta sin causa justificada, el Municipio o el Sector Municipal, tendrá derecho a ejecutar el importe de la garantía.

A los oferentes que no resulten seleccionados se les restituirá su garantía en un plazo no mayor de cinco días calendarios, contados a partir de la notificación de la resolución de adjudicación. Al adjudicatario se le restituirá la fianza de mantenimiento de oferta en el momento en que deposite en poder del Municipio o Sector Municipal la fianza de ejecución o cumplimiento.

Cuando se presenten ofertas conjuntas, cada oferente deberá presentar una garantía proporcional a la parte de la oferta que le corresponda.

La presentación de esta garantía es obligatoria en las Licitaciones Públicas y por Registro.

**Arto. 86 Fianza de Ejecución o Cumplimiento:** La fianza o garantía de ejecución, tiene por objeto proteger al Municipio y/o Sector Municipal de cualquier daño o perjuicio que pudiera sobrevenir por el incumplimiento del contrato por parte del adjudicatario.

El monto de la garantía de cumplimiento oscilará entre un diez y un veinte por ciento del valor total del contrato. En caso de omisión sobre este particular se entenderá que es del diez por ciento para bienes y del veinte por ciento para obras públicas.

Si en un contrato determinado se firmaren adéndum mediante los cuales se modifique el valor del contrato, se deberá requerir al contratista la ampliación de la fianza de ejecución.

Los montos antes señalados, podrán ser ampliados a juicio del Municipio y/o Sector Municipal, cuando existan razones debidamente fundamentadas, así mismo, podrá establecer dentro del rango, un monto fijo para todas las contrataciones que lleve a cabo.

El período de vigencia de esta garantía deberá indicarse en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación. En ningún caso la duración de la fianza podrá ser menor que el término de vigencia del contrato, pero sí se podrá ampliar con el simple requerimiento del Municipio y/o Sector Municipal.

La fianza de ejecución será presentada por el adjudicatario, en el término que transcurra entre la notificación de la contratación, hasta la suscripción del respectivo contrato.

La fianza de ejecución se devolverá al contratista, hasta que se haya realizado la recepción definitiva de la obra o bien, por parte del Municipio y/o Sector Municipal.

La presentación de esta fianza es de ineludible cumplimiento en las Licitaciones Públicas, por Registro y Compras por Cotización cuyos montos sean iguales o superiores a Trescientos Mil Córdoba. El Municipio y/o Sector Municipal tendrá la facultad de requerir de esta fianza para Compras por Cotización inferiores al monto

señalado.

El Municipio y/o Sector Municipal podrá dispensar de la presentación de la fianza de cumplimiento al oferente que haga entrega del bien objeto de la contratación antes de la formalización del contrato.

**Arto. 87** Fianza de Anticipo: Antes de entregar cualquier suma de dinero al contratista en concepto de adelanto, se deberá requerir de éste, la presentación de una fianza que respalde el cincuenta por ciento del monto del adelanto. El monto garantizado, se reducirá en la medida que el contratista cubra con su cumplimiento el valor del anticipo recibido.

**Arto. 88** Fianzas Discrecionales: Además de las fianzas descritas en los artículos precedentes, que son de carácter obligatorio en las licitaciones, el Municipio o el Sector Municipal a su discreción, podrán solicitar al contratista, la presentación de otras fianzas tales como:

a) Fianza a la Calidad y Rendimiento: Tiene por finalidad asegurar la calidad del objeto de la contratación, y tendrá como mínimo una vigencia de tres meses, a partir de la recepción final de los bienes u obras. El monto será el equivalente al cinco por ciento del valor de la obra o bien objeto de la contratación.

b) Fianza contra Vicios Ocultos: Tiene por objeto proteger al Municipio o al Sector Municipal contra defectos en las obras o bienes, que a simple vista no sean detectables y que revelen su existencia con posterioridad a la entrega definitiva y finiquito del contrato.

c) Fianza contra Daños a Terceros: La Municipalidad u organismo contratante podrá requerir fianza para proteger a los pobladores por daños que puedan causar los contratistas.

El monto de esta garantía será del cinco por ciento del valor del contrato y su vigencia será de seis a doce meses a partir de la suscripción del acta de recepción final y se deberá establecer en los Pliegos de Bases y Condiciones.

Además de las fianzas, se deberán incluir dentro de las cláusulas del contrato, penalidades como: retenciones de pago, multas, rescisión del contrato e indemnizaciones en caso de incumplimiento por parte del contratista.

## **CAPÍTULO VIII**

# RÉGIMEN DE PROHIBICIONES Y SANCIONES

## Sección Primera

### De las Prohibiciones

**Arto. 89** Prohibiciones para ser Oferente: No podrán actuar en calidad de oferentes ni suscribir contratos de cualquier naturaleza con los Municipios o Sector Municipal las siguientes personas naturales y/o jurídicas:

1. Los funcionarios públicos de cualquier Poder del Estado, elegidos directa o indirectamente, los Ministros y Vice-Ministros de Estado, los Presidentes y Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales, Embajadores de Nicaragua ante otros Estados.
2. Las autoridades municipales y cualquier otro funcionario que tenga participación en cualquier etapa del proceso de contratación.
3. Las personas jurídicas en las que tengan participación accionaria los funcionarios contemplados en estas prohibiciones.
4. Los parientes hasta el segundo grado de afinidad y tercero de consanguinidad, inclusive los cónyuges de los funcionarios contemplados por la prohibición.
5. Las personas naturales o jurídicas que hayan actuado en calidad de asesores o consultores en las etapas de diseño, preparación de los Pliegos de Bases y Condiciones de la contratación, formulación de los presupuestos bases y de otros documentos de la contratación.
6. Los proveedores que se encuentren suspendidos del Registro de Proveedores del Municipio o de cualquiera de los registros supletorios.

**Arto. 90** Excepción a la Prohibición de ser Oferente: Las prohibiciones contempladas en el numeral cuatro del artículo anterior, no serán aplicables en los siguientes casos:

- a) Cuando el oferente es el único proveedor del bien, servicio u objeto de la contratación en el Municipio.
- b) Cuando el oferente acredite que ha sido proveedor del Municipio al menos un año



antes de la toma de posesión del pariente electo. En todo caso, se deberá hacer constar por escrito esta circunstancia por parte del Comité de Licitaciones o el Responsable de la Unidad de Adquisiciones en su caso.

**Arto. 91 Prohibición a Funcionarios:** El funcionario con quien tenga relación de parentesco el proveedor deberá inhibirse de participar en cualquiera de las etapas del respectivo proceso de adquisición. Asimismo, deberá inhibirse de participar en el proceso cuando tenga interés personal o comercial en los resultados de la contratación.

**Arto. 92 Obligaciones a Funcionarios:** Los funcionarios cubiertos por la prohibición contemplada en los artículos precedentes, están obligados a presentar un listado ante la Unidad Normativa, en el que se detalle a los familiares cubiertos por la prohibición de contratar, así como de las instituciones, empresas y sociedades comerciales en las que tenga participación accionaria.

**Arto. 93 Prohibición de Subdividir o Ampliar Contratos:** El objeto de la contratación no podrá subdividirse en cuantías menores con el objeto de evadir la aplicación del procedimiento que de conformidad con la Ley le corresponde, en atención al monto de la contratación.

No se entenderá que existe subdivisión de la contratación, cuando se hubiere planificado realizar la adquisición por fases claramente diferenciadas en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación o en la planeación de la contratación, siempre que la ejecución de cada etapa sea funcional y se complementen entre sí garantizando la integridad del objeto de la contratación.

## **Sección Segunda**

### **De las Sanciones**

**Arto. 94 Régimen General de la Sanciones:** Para la aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley, es requisito indispensable brindar las garantías básicas del debido proceso tanto a los funcionarios como a los oferentes señalados.

La aplicación de las sanciones administrativas derivadas de esta Ley, no excluye de las responsabilidades civiles o penales que pudieran atribuirse a los funcionarios municipales o a los oferentes, ni de la acción civil que pueda ejercer el Municipio para

reclamar los daños y perjuicios que en su caso se le hubieren causado.

**Arto. 95** De las Faltas e Infracciones de los Funcionarios y Empleados Municipales:

1. Falta Grave: Comete falta grave el o los funcionarios y/o empleados municipales, que incurren en una o más de las siguientes situaciones:

- a) Participar directa o indirectamente en un procedimiento de contratación municipal, estando cubierto por la prohibición de contratar.
- b) Causar perjuicio económico a la Municipalidad o al Sector Municipal, por acción u omisión, relacionada con su responsabilidad dentro del proceso adquisitivo.
- c) Suministrar información que ponga en situación de ventaja a un oferente respecto de otros.
- d) Recibir beneficios de parte de un oferente, a fin de favorecerle en el concurso o proceso de contratación.
- e) Recomendar la contratación con personas afectadas por el régimen de prohibiciones, siempre que se conozca esa circunstancia antes de la recomendación.
- f) Proponer o disponer la división ilegal de las contrataciones para evadir los procedimientos establecidos en esta ley.
- g) No incluir en un informe o dictamen datos relevantes para la evaluación de las ofertas.

Cuando el Alcalde del Municipio tenga conocimiento de una falta grave cometida, deberá informar del hecho a la Contraloría General de la República y remitirá el expediente administrativo del caso, para que ese órgano rector le imponga la sanción respectiva de acuerdo a las leyes de la materia.

2. Falta leve: Cometen falta leve el o los funcionarios y/o empleados municipales que incurran en una o más de las siguientes situaciones:

- a) No incorporar toda la documentación en forma oportuna al expediente de la contratación.
- b) Impedir o dificultar a personas autorizadas de forma injustificada, el acceso a un expediente de contrataciones que esté bajo su custodia o manejo.

c) Retrasar injustificadamente el pago a los contratistas, haciendo incurrir en mora a la Municipalidad.

d) Retrasar sin motivo la recepción de bienes, prestación de servicios o construcción de obras.

La sanción, en caso de faltas leves será la suspensión sin goce de salario por un período de quince días. Si nuevamente infringe cualquiera de las causales establecidas en el presente artículo la sanción será el despido de conformidad con las leyes de la materia. El Alcalde del Municipio será el encargado de la aplicación de estas sanciones.

3. Infracciones: Cualquier otra irregularidad en la que incurran los funcionarios o empleados municipales relacionado con el procedimiento de contratación, y que no esté prevista anteriormente, será sancionada con amonestación por escrito la primera vez y con suspensión por un período de cinco días sin goce de salario la segunda. En caso de reincidencia se considerará como falta leve y se le aplicará la sanción correspondiente.

El superior jerárquico del funcionario o empleado municipal será el encargado de la aplicación de estas sanciones.

**Arto. 96** De las Sanciones: En caso de violación a las disposiciones previstas en la presente Ley por parte de personas naturales y/o jurídicas que intervengan directamente en el proceso de contratación se aplicarán las siguientes sanciones:

1. Suspensión del Registro de Proveedores hasta por un año: Se suspenderá del Registro de Proveedores del Municipio hasta por un año, quedando inhibido de participar en todo proceso de contratación a nivel nacional, al oferente que incurra en una o más de las siguientes causales:

a) Dejar sin efecto, reiteradamente, la oferta presentada sin justificar debidamente su actuación.

b) Incumplir injustificadamente de forma tardía o defectuosa con las estipulaciones contractuales.

Los casos expresados serán sin perjuicio de la ejecución de las garantías respectivas.

2. Suspensión del Registro de uno a tres años: Se suspenderá del Registro de Proveedores del Municipio por un período de uno a tres años, quedando inhibido de participar en todo proceso de contratación a nivel nacional, al oferente que incurra en

una o más de las siguientes causales:

- a) Presentar datos o documentación falsa al Municipio y/o Sector Municipal con el objeto de verse favorecido en el concurso.
- b) Obtener información de forma ilegal, a fin de colocar en situación de ventaja a un oferente o a sí mismo, frente a los demás competidores.
- c) Dar beneficios a los empleados o funcionarios involucrados en el proceso de contratación, a fin de obtener información o de ser favorecido en la evaluación y adjudicación del contrato.
- d) Entregar obras, bienes o servicios de inferior calidad a los ofertados, en tres ocasiones dentro de un lapso de tiempo no mayor a un año, sin perjuicio de la ejecución de la garantía respectiva.
- e) Coludirse con otro u otros oferentes, para presentar ofertas con precios sobrevaluados, a fin de defraudar al Municipio o al Sector Municipal. En este caso, se podrá además, imponer multas por el valor en que se pretendía defraudar.
- f) Participar en un proceso de contratación estando cubierto por el régimen de prohibiciones, salvo las excepciones del artículo 90.

La Unidad o Responsable de Adquisiciones registrará los incumplimientos de los oferentes y los notificará a la Unidad Normativa, quien será la competente de la aplicación de las sanciones señaladas anteriormente; a su vez notificará a los demás Municipios de la Resolución a través de la cual se impone la sanción.

**Arto. 97** Procedimiento para la Aplicación de Sanciones: El procedimiento para la aplicación de sanciones a funcionarios y empleados municipales se regirá de conformidad a lo que se establezca en la ley de la materia.

## **CAPÍTULO IX**

### **FORMALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

**Arto. 98** Firma del Contrato: El proceso de contratación se formaliza mediante la suscripción del contrato entre el adjudicatario y el Municipio o el Sector Municipal. Este acto se debe llevar a cabo en un período no mayor a diez días calendarios a partir de quedar firme la Resolución de Adjudicación.

Las cláusulas del contrato deben corresponderse con el modelo de contrato previamente establecido en el Pliego de Bases y Condiciones de la contratación y con los términos de la oferta presentada por el adjudicatario, además de contener de forma clara los derechos y obligaciones de los contratantes.

**Arto. 99** Formalidades: Las adquisiciones por montos iguales o mayores a los Doscientos Mil Córdoba, deberán formalizarse mediante escritura pública. Los honorarios legales que fije el notario serán a costa del contratista, de conformidad con la ley de la materia. Los adendum de contratos iguales o mayores al monto antes señalado, se tendrán que formalizar de esta misma forma.

Las adquisiciones por montos menores se podrán formalizar mediante documento privado o por la emisión de la orden de compra, documentos que serán válidos para la tramitación de pago correspondiente.

**Arto. 100** Modificaciones al Contrato: Un contrato puede modificarse mediante adendum por disminución o ampliación hasta en un 20 por ciento de su monto y alcance original, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- 1 Que no afecte la funcionalidad de la obra, el bien o el servicio.
2. Que se cuente con la disponibilidad presupuestaria para responder al compromiso.
3. Que no exceda el límite establecido para determinar el procedimiento de contratación original aplicada.

**Arto. 101** Derechos del Municipio: Son derechos del Municipio y del Sector Municipal los siguientes:

1. Dirigir, controlar y supervisar el cumplimiento de las cláusulas contractuales y de las especificaciones de los Pliegos de Bases y Condiciones de la licitación.
2. Modificar el contrato, por razones de interés público sin perjuicio de las indemnizaciones que resultaren a favor del contratista si hubiese mérito.
3. Rescindir el contrato por motivos de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, independientemente de si la relación contractual no ha iniciado o está en proceso.

4. Resolver el contrato en caso de incumplimiento del contratista.

5. Ejecutar las garantías e imponer sanciones en los términos establecidos en la presente Ley.

**Arto. 102 Derechos del Contratista:** Las personas naturales o jurídicas que por efecto de un proceso de adquisición contrataren con el Municipio o el Sector Municipal, tendrán los siguientes derechos:

1. Derecho de exigir el cumplimiento de lo pactado.

2. Derecho a la revisión de precios: En los contratos por ejecución de obras por períodos mayores a seis meses se deberán establecer los mecanismos a utilizarse en la revisión de precios o cuando exista una disposición oficial del gobierno, ésta se deberá establecer en los Pliegos de Bases y Condiciones de la licitación. Este derecho no se aplica para las contrataciones de consultorías.

3. Reconocimiento de Intereses y Deslizamiento Monetario: Cuando el Municipio incurra en mora en el pago de sus obligaciones sin causa justificada, podrá el contratista cobrar los intereses moratorios de acuerdo a las tasas legales y al deslizamiento monetario correspondiente.

Si el retraso en el pago es motivado por retraso de las transferencias del gobierno central a las Municipalidades, se considerará que existe causa justa, no imputable al Municipio, por tanto no se aplica lo establecido en el párrafo anterior.

4. Terminación anticipada del contrato por las siguientes causas:

a) Cuando el Municipio incumpla o suspenda sus obligaciones durante sesenta días calendario sin causa justa.

b) En caso fortuito o fuerza mayor, cuando el Municipio no acceda a terminar de mutuo acuerdo el contrato.

Cuando el contratista invoque alguno de los derechos contemplados, el Municipio o el Sector Municipal deberá dar respuesta en un plazo máximo de treinta días calendarios.

## **CAPÍTULO X**

### **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

**Arto. 103 Recursos:** Son los medios de impugnación con que cuenta el oferente para oponerse a los actos y Resoluciones del Municipio y/o Sector Municipal que le causen perjuicio en el transcurso de un proceso de contratación.

El oferente podrá hacer uso de los siguientes recursos:

1. Objeción al Pliego de Bases y Condiciones.
2. Impugnación.
3. Nulidad contra el acto de adjudicación.

**Arto. 104 Objeción al Pliego de Bases y Condiciones:** En los procesos de Licitación Pública, por Registro y Compras por Cotización iguales o mayores a Trescientos Mil Córdobas, los oferentes participantes que hayan adquirido los Pliego de Bases y Condiciones, podrán oponerse al contenido de los mismos, dentro de la primera mitad del plazo estipulado para la presentación de las ofertas. El recurso se presentará por escrito ante el Comité de Licitación.

La objeción debe razonarse y fundamentarse en una violación específica por parte del Municipio, a los principios de contratación contemplados en la presente ley o a las normas esenciales de procedimiento, cuando el Pliego de Bases y Condiciones favorezca notoriamente a un oferente en particular.

El recurso de objeción será resuelto por el Comité de Licitación mediante resolución motivada, dentro de los cinco días calendarios' subsiguientes a su presentación.

En cuanto a los efectos de la resolución, cuando la objeción es declarada sin lugar, no se afectarán los plazos para la presentación de las ofertas; si por el contrario, se declara con lugar y esto afecta aspectos esenciales del Pliego de Bases y Condiciones se suspende el plazo de presentación de ofertas y se comenzará a contar a partir de notificada la Resolución del Comité de Licitación a todos los licitantes.

**Arto. 105** Recurso de Impugnación: Los oferentes podrán interponer por escrito ante el Alcalde del Municipio el Recurso de impugnación contra el Dictamen de Recomendación emitido por el Comité de Licitación, cuando se considere que dicho dictamen no se ajusta a lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.

El Alcalde por medio de resolución constituirá, en un plazo no mayor de cinco días calendarios, el Comité Revisor de la Licitación, el cual estará conformado por:

1. Un representante de la Municipalidad que no forme parte del Comité de Licitación;
2. Un representante del Comité de Desarrollo Municipal; y
3. Un representante de la Unidad Normativa.

Al Comité Revisor se le debe proporcionar el expediente respectivo de la licitación. Una vez recibido el expediente, tendrá cinco días calendarios prorrogables hasta por tres días, para rendir informe a la máxima autoridad del Municipio.

Este recurso es válido para las Licitaciones Públicas, por Registro y Compras por Cotización iguales o mayores Trescientos Mil Córdobas.

El plazo para interponerlo es de tres días calendarios, luego de haber sido notificada la recomendación del Comité de Licitación. La interposición de este Recurso, suspende el plazo para la adjudicación.

**Arto. 106** Recurso de Nulidad Contra el Acto de Adjudicación: Cuando el oferente considere lesionados sus derechos establecidos en la presente Ley, puede recurrir de Nulidad ante la Contraloría General de la República dentro de diez días calendarios posteriores a la notificación de la adjudicación.

El recurrente en el escrito de interposición del Recurso de Nulidad deberá indicar:

- a) La norma jurídica en que se fundamenta el recurso.
- b) Estudios y dictámenes de dos expertos en la materia objeto de la contratación que fundamenten sus alegatos.
- e) Fianza equivalente al tres por ciento del valor de su oferta, como respaldo al Municipio.



En caso que la Contraloría declare sin lugar el recurso, el Municipio procederá a ejecutar sin más trámite la fianza presentada.

**Arto. 107** Tramitación de los Recursos: El procedimiento para la tramitación de los recursos se establecerá en el Reglamento de la presente Ley.

## **CAPÍTULO XI**

### **DISPOSICIONES FINALES**

**Arto. 108** Reglamentación: La presente Ley será reglamentada por el Presidente de la República, en un plazo no mayor de sesenta días a partir de su entrada en vigencia, de conformidad con 10 establecido por el numeral diez del artículo ciento cincuenta de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

**Arto. 109** Asignación Presupuestaria: Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le asignará una partida presupuestaria que permita el funcionamiento de la nueva Dirección General de Contrataciones Municipales.

**Arto. 110** Derogación: La presente Ley deja inaplicable para los Municipios y para el Sector Municipal la Ley No. 323 "Ley de Contrataciones del Estado".

**Arto. 111** Vigencia: Esta Ley entrará en vigencia tres meses después de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

**Dada en la ciudad de Managua**, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los dieciséis días del mes de mayo del año dos mil siete. **Ing. René Núñez Téllez**, Presidente de la Asamblea Nacional.- **Dr. Wilfredo Navarro Moreira**, Secretario de la Asamblea Nacional.

Por tanto: Téngase como Ley de la República. Publíquese y Ejecútese. Managua, diecinueve de junio del año dos mil siete. **Daniel Ortega Saavedra**, Presidente de la República de Nicaragua.



# Cómo Elaborar y Presentar una Investigación Periodística para Radio

*Profesor: Nelson Rodríguez Navarrete*



## EL PERIODISMO EN LA RADIO

Lic. Pablo Daniel Ramos

Marzo 2005

El reto actual de la radio es hacer frente al nuevo entorno multimediático, como tuvo que hacerlo cuando apareció la televisión. Por la década del '50 la radio consiguió transformarse y reconvertirse desde sus cualidades técnicas y creativas.

La radio entro en una situación de nuevas concurrencias tanto con funcionamiento de complementariedad, como de competitividad y, en consecuencia, tiene que afrontar una reorganización que a su vez genera nuevas interrelaciones. La lucha se plantea hacia dentro del escenario radiofónico, pero también y sobre todo en relación con su entorno exterior, socio-político-económico y comunicativo.

Las transformaciones en el interior radiofónico incluyen: la multiplicación de emisoras, públicas, privadas y comunitarias; locales, nacionales, internacionales ;la reorganización en grandes cadenas con combinación de programaciones centralizadas y desconexiones con programas locales; el incremento de la oferta de programaciones de contenidos especializados atendiendo a la demanda de diversos sectores de una audiencia cada vez más fragmentada; la integración de la radio en grupos de multimedios con intereses en variados ámbitos de la producción económica.

Tecnológicamente, la radio se ha enriquecido y ha buscado nuevos enfoques con la incorporación de las múltiples posibilidades del teléfono y la computadora. La informática está integrada al proceso de producción radiofónica en diferentes momentos, desde la preproducción hasta la difusión. Atraviesa todas las demás técnicas y digitaliza los procesos y tratamientos de las señales informativas. Los cambios en las telecomunicaciones implican la utilización de los satélites, nuevos equipos de recepción, mayor rapidez en los flujos informativos desde las agencias noticiosas, nuevas formas de almacenamiento de archivos sonoros, perfeccionamiento en la calidad del sonido, nuevas capacidades de montaje y edición.

“La radio anuncia, la televisión muestra y el diario analiza”, puede ser una fórmula que a grandes rasgos exponga la división del trabajo informativo entre los medios de comunicación tradicionales.

En este nuevo escenario de las comunicaciones la radio ha demostrado que para informar rápidamente sigue siendo el medio de mayor atractivo para la audiencia. La tendencia se intensifica hacia la radio de estudio móvil, hacia la radio itinerante, una radio que en lugar de permanecer fija en un puesto de observación, busca y sigue físicamente el desarrollo de los sucesos. De este modo, la radio adelanta con mucho a los demás medios informativos en dar con el punto de interés de la noticia y ofrecerla actualizada, segundo a segundo, con un suspenso narrativo, originando una radio más viva.

La actualidad alcanza un valor superlativo, la radio explota al máximo su capacidad de comunicar desde el “aquí y ahora”, es decir desde un lugar próximo y cercano, desde un tiempo instantáneo y simultáneo, a la realidad del oyente. Estas son las principales características que asume el periodismo en la radio, en sus diferentes ámbitos y en sus diversos estilos.

Dentro del periodismo radiofónico podemos distinguir tres géneros:

- a) informativo;                      b) interpretativo;                      y                      c) opinión.  
Establecemos esta clasificación desde una consideración conceptual, pero también desde lo formal.  
El periodismo informativo, está principalmente relacionada con la noticia, pretende exponer solamente informaciones y datos que ayuden a exponer un hecho determinado. El procedimiento de predicación utilizado es el descriptivo, es decir que lo que debemos hacer para comunicar un acontecimiento es describirlo de la forma más objetiva posible. El boletín horario es el principal formato del periodismo informativo.
- b) El periodismo interpretativo está basado en el análisis metódico de la realidad. Busca extraer las significaciones más relevantes de una información. Le damos un tratamiento a la información a través de una técnica que incluye el análisis, la crítica y la contextualización. Como formato preponderante del periodismo de interpretación encontramos al comentario de actualidad.
- c) El periodismo de opinión genera evaluaciones sobre los hechos. Los juicios valorativos que se desprenden de las opiniones, sean personales o editoriales (del medio o del programa), están sustentadas en datos analizados metódicamente y en un procedimiento de predicación de naturaleza argumentativa. El formato más adecuado para la opinión seria y comprometida en radio, es el documental.

## FORMATOS                      PERIODÍSTICOS                      EN                      RADIO

Podemos entender a los formatos radiofónicos como estructuras que guían el proceso de producir contenidos periodísticos para un programa o una programación. Es decir que son

formas preestablecidas para expresar informaciones, análisis y opiniones. Y al igual que los géneros funcionan como códigos culturales que ayudan al entendimiento entre emisores y receptores, sirven para codificar y decodificar los mensajes de los medios masivos de difusión. Estas no son todas las estructuras posibles y no son formatos cerrados e inviolables. Nos negamos a formular propuestas rígidas, porque creemos que los formatos deben estar a nuestra disposición, deben ser útiles a nuestros objetivos, deben adecuarse al perfil de la audiencia con la que pretendemos comunicarnos, deben ajustarse a las condiciones de producción de la emisora en que trabajamos. Por lo tanto, deben poder mezclarse, fundirse, dando lugar a nuevos productos que sean útiles a nuestras necesidades.

Para proyectar un programa de radio se puede partir:

- a) De los contenidos concretos que nos proponemos comunicar y sobre la temática definida que vamos a abordar. A partir de allí, pensamos la estructura radiofónica más adecuada para transmitir los contenidos y determinamos el formato. Por ejemplo, es el aniversario de un club local, y queremos hacer una efemérides sobre la fecha, optamos por hacer una serie de entrevistas a miembros históricos de la institución.
- b) De una estructura previamente determinada. En este caso decidimos hacer un documental radiofónico y luego buscamos la temática y los contenidos adecuados para nuestra propuesta. Por ejemplo, elegimos hacer un documental sobre la relación entre el turismo y una actividad propia de la zona como una fiesta patronal.

Pero cualquiera sea nuestro punto de partida, necesitamos conocer y dominar bien los distintos formatos radiofónicos para poder elegir el más útil para nuestro proyecto.

- Kaplún, Mario: Producción de programas de radio, Ecuador, Colección Intiyan, CIESPAL, 1978 -

NOTICIA: es la información clara y precisa sobre hechos y acontecimientos, actuales y de interés público.

En la radio, como en otros medios, se responde a las 5 preguntas: ¿qué?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿quién?, y ¿cómo? (con esta última aparece la interpretación-subjetividad). La particularidad es que en radio hay INSTANTANEIDAD, lo que hace que no siempre se contesten las 5 preguntas por falta de tiempo, y a veces salimos con menos respuestas a las preguntas.

FLASH: la radio trabaja con la urgencia de la instantaneidad entre lo que sucede y la producción periodística, por lo cual toda programación puede ser interrumpida en función de un hecho relevante de último momento. Es la noticia en crudo lanzada al aire tan pronto como sea posible. En consecuencia el flash informativo siempre interrumpe la programación. Es un formato simple, es breve y contundente (no alcanzamos a contestar las 5 preguntas). No hay lugar para el comentario o la narración. Es un adelanto, un anticipo de

la información inmediata, que después se desarrollará con más tiempo. Muchas veces se redacta sobre datos posibles y no absolutamente confirmados, y por lo tanto se deben emplear verbos condicionales. (“La nadadora Georgina Bardach no viajaría al torneo mundial que se llevará a cabo en Turín, por no tener asegurado los pasajes”).

**BOLETÍN HORARIO:** es el resumen periódico de las últimas y más importantes noticias. Es una pequeña síntesis informativa, que no excede los 2 o 5 minutos de lectura. Salen al aire con absoluta puntualidad, generalmente cada media o una hora. Las noticias van ordenadas según el orden de importancia que estipulen los criterios periodísticos de la emisora. Suelen contar únicamente con información leída, pero no se descarta la posibilidad de incluir una pequeña parte de una entrevista o la crónica de un corresponsal. Los títulos del boletín son cortos y contundentes. Se utilizan separadores para cambiar de ámbitos (local, nacional, internacional). Habitualmente también se brinda la información sobre la hora, la temperatura y la humedad.

**PANORAMA INFORMATIVO:** Es también un resumen informativo, pero más completo que el boletín. Actualiza la información de toda la jornada. Su duración es, aproximadamente, de ½ a 2 horas, y sale periódicamente en horarios picos (primera mañana, mediodía, tarde y noche). Utiliza secciones de la prensa gráfica: Política, Economía, Deportes, Espectáculos. Dentro de este formato se incluyen otras estructuras radiofónicas: Columnas, comentarios, análisis, entrevistas, informes, lectura de noticias, cronistas, móviles, corresponsales acreditados, eventuales o enviados especiales.

**SUMARIO o ANTICIPO INFORMATIVO:** se dedica a anunciar los temas que se desarrollarán en el boletín horario o en el panorama informativo. Puede reiterarse en varios momentos del programa.

**CRÓNICA:** es un relato cronológico de un hecho o una serie de acontecimientos. En radio se privilegia el relato en el momento y desde el lugar en que los hechos ocurren, con los sonidos originales, las voces en directo de los protagonistas y testigos, para generar un efecto de objetividad y verdad. Por lo tanto podemos decir que es un relato inmediato y contemporáneo, tiene un orden cronológico, donde los hechos se relatan a medida que y en el orden en que suceden, y se emite en tiempo presente. Tiene elementos puramente informativos e interpretaciones y evaluaciones que realiza el cronista desde su observatorio personal. La crónica permite un vocabulario más rico que la noticia y la inclusión de detalles. Es frecuente que en el marco del relato de sucesos el cronista se detenga a describir seres y lugares. En la descripción de climas y personajes el tiempo se detiene y la mirada va cayendo (abundan los verbos de percepción) en la yuxtaposición de los elementos que constituyen el escenario. También puede incluir diálogos, con algún protagonista o testigo de los hechos, que refuerzan el sentido de estar allí, en el lugar de los hechos, testimoniando fielmente.



La crónica radial cuenta con:

- a) segmentos narrativos
- b) segmentos descriptivos
- c) segmentos de diálogos
- d) segmentos de comentarios

El cronista debe ir marcando las transiciones de un segmento a otro.

Tomemos como un caso clásico dentro de la crónica deportiva el relato en vivo de un partido de fútbol. En esas transmisiones en vivo la crónica de lo que va sucediendo, incluye la narración cronológica de las jugadas, la descripción del clima que se vive en las tribunas, pequeños diálogos en el entretiempo con espectadores o jugadores, y comentarios que evalúan el desempeño de los equipos. Como transiciones de un segmento a otro, aparecen las tandas, los copetes artísticos, y principalmente el locutor en su relato puede utilizar la entonación, el volumen de la voz, el ritmo de la frase, etc; por ejemplo a medida que se acerca la posibilidad de un gol el relato se acelera y el volumen aumenta.

**ENTREVISTA:** es uno de los formatos más utilizados en la radio, al punto que existen programas dedicados únicamente a esta modalidad periodística.

Además es un procedimiento habitual para la búsqueda y ampliación de la información.

Como instrumento de investigación periodística cumple el papel fundamental de dar a conocer directamente las ideas de que aquellos que son significativamente importantes.

Porque los entrevistados son generalmente personas con un rol social destacado. La excepción se da cuando una persona anónima llega a tener un lugar en los medios porque ha participado excepcionalmente de un suceso de interés público.

Es un estilo de comunicación personalizada, cara a cara. La base de la entrevista es la conversación. Pero donde están institucionalizados los roles y competencias, básicamente un entrevistador cuya función es preguntar y un entrevistado cuya función es responder; y es de carácter pública, ya que de ser de interés para una audiencia y por ello alcanza difusión masiva.

Podemos decir que es un diálogo de dos (por lo menos), con un tercero incluido (el oyente).

Este formato de naturaleza dialógica pone al aire temas y personas de interés para las audiencias.

La tarea del periodista es hacer hablar, preguntando. De alguna forma es una captura del otro, de su tiempo, de su cuerpo, de su habla; y porque intenta controlar u orientar la respuesta del otro. De acuerdo a como ese establece esa relación de diálogo

institucionalizado, tendremos entrevistas con mayor nivel de cooperación o conflictivas.

La entrevista radiofónica tiene la ventaja de exponer la voz presente del entrevistado y generar así cierto goce y credibilidad en la escucha.

Existen varios TIPOS DE ENTREVISTA:

- De Actualidad: el detonante de la conversación es la búsqueda de una noticia o la ampliación de una información que ya se conoce. Se entrevista a personas que intervienen significativamente en un acontecimiento, como protagonistas, expertos o testigos, es decir a

todos los que pueden contribuir a esclarecer alguna de las preguntas que conlleva la noticia: ¿quién?, ¿qué?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿por qué?

- De Opinión: en este caso se solicitan opiniones, puntos de vista, posicionamientos, juicios y valoraciones a personas que pueden aportar significativamente a la interpretación y análisis de un hecho o que sean representantes de un grupo social para conocer ciertos aspectos de la opinión pública. Habitualmente encontramos en la radio entrevistas a especialistas en una temática, o entrevistas a personas comunes para que opinen de un tema.

- De Personalidad: el principal factor de interés es el entrevistado. Podemos indagar la personalidad de nuestro entrevistado pintando un retrato sonoro, relatando parte de su vida, estableciendo un perfil psicológico. Se puede optar por una conversación distendida, sin un cuestionario rígido, donde el interés de la charla va marcando el rumbo y el ritmo de la entrevista, o por un interrogatorio de preguntas y respuestas breves. En todos los casos es importante crear un clima de confianza con nuestro interlocutor.

#### MOMENTOS DE LA ENTREVISTA:

- Preparación: en primer lugar hay que seleccionar al entrevistado: por su posicionamiento político, por su cargo o función, por la personalidad del entrevistado, o según pueda brindarnos testimonios circunstanciales. Muchas veces la entrevista también puede darse de manera espontánea. Un momento importante de la planificación es el diálogo preliminar donde se pacta la modalidad de la entrevista, la hora, el lugar, y donde el entrevistado puede imponer algunas condiciones, que podemos aceptar o no, pero que deberemos respetar. Es necesario documentarse e informarse sobre el entrevistado y el tema, para evitar preguntas vacías o erróneas. Una adecuada producción servirá de base para preparar un cuestionario guía o temático, que deberá ser flexible para ir modificándose según se desarrolle el diálogo.

- Conversación: es la instancia más rica en el intercambio. Siempre hay que tener en cuenta que lo que importa en una entrevista es lo que dice el entrevistado, no el entrevistador. La tarea del periodista consiste en recabar información provocar manifestaciones interesantes y orientar las declaraciones del interlocutor. Como expresamos anteriormente la entrevista periodística está pensada para terceros, para los oyentes, lo que hace que el entrevistador deba aclarar o pedir la clarificación de una idea, profundizar algún aspecto y abordar algún tema que se dejó de lado. sucesión de preguntas y respuestas. Pero en la entrevista entran en juego otros factores que son parte de la situación comunicativa. El prestigio y el status social del entrevistado siempre estarán condicionando el diálogo. El escenario donde se concreta la conversación: si es en directo, las características del estudio; los ruidos y la calidad sonora en el caso de que se haga fuera del estudio desde un móvil, en la calle, en el estadio; y si se realiza telefónicamente el diálogo siempre pierde calidez y confidencialidad, pero soluciona urgencias de la producción. De acuerdo a la situación en que se concreta la entrevista podrá ser más cooperativa o más conflictiva.

- Edición: las entrevistas que no se emiten en directo permiten el trabajo de montaje sonoro. Este es un momento creativo. Seleccionando, recortando, secuencializando, intercalando, se va rearmando la conversación. Además se pueden ir agregando otros recursos sonoros que

aporten información o sugieran sensaciones. La edición tiene límites éticos ya que el periodista no puede manipular los testimonios sonoros para falsear los significados o descontextualizar las declaraciones. En cuanto a la grabación hay que ser muy cuidadoso con la calidad sonora que pueda lograrse. Revisar el estado óptimo del aparato, de las pilas, elegir una lugar sin demasiados ruidos, ubicar el micrófono a una distancia adecuada, no pisar las palabras del entrevistado, dejando una breve pausa entre pregunta y respuesta para facilitar la edición posterior.

**COMENTARIO:** involucra un análisis del hecho que se comenta. Procura no sólo dar información, sino también orientar al oyente hacia una determinada interpretación de lo sucedido. El comentario aprueba o condena, aplaude o censura. Para comentar debemos conocer y exponer los antecedentes, situar el hecho dentro de un contexto social e histórico, y establecer las posibles consecuencias. El comentario permite una alta dosis de creatividad, de subjetividad y un variado tratamiento estilístico. Podemos estructurar al comentario en:

- 1) introducción: hay que presentar el tema de manera cautivante.
  - 2) desarrollo: debe incluir diferentes momentos, elementos expositivos, narrativos, interpretativos, conclusiones, variando los picos de tensión y distensión, entre los datos de interés, los elementos de juicio, las anécdotas, etc.
  - 3) cierre: puede ser conclusivo o tan sólo plantear un interrogante que estimule la participación del oyente, pero siempre debe ser convincente y contundente.
- El comentario radiofónico exige elocuencia, es decir, riqueza y fuerza comunicativa, que siempre es directamente proporcional al conocimiento del tema de que se habla, a la ausencia de prejuicios, a la independencia de criterios, al espíritu crítico, a la sinceridad y claridad explicativa del planteamiento.

**EDITORIAL:** es la opinión del medio o del programa sobre un tema o suceso. Recuerda la noticia para luego dar la opinión. Tiene un lenguaje formal y una estructura argumentativa. EL discurso argumentativo contiene una serie de estrategias tendientes a modificar el juicio de un auditorio acerca de una situación. Saber argumentar nos permite defender nuestras opiniones. Los discursos argumentativos generalmente se organizan en:

- a) Introducción: se inicia con la identificación del tema y se toma una posición.
- b) Desarrollo: se presentan los diferentes argumentos esgrimidos para justificar nuestras opiniones.
- c) Conclusión: se cierra con una reafirmación de la posición adoptada.

En cuanto a las estrategias desplegadas fundamentalmente podemos apelar a dos aspectos:

- 1) A la razón, con predominio de la objetividad: citas de autoridad (un especialista, un personaje famosos), definiciones, ejemplificaciones, descripciones, comparaciones, analogías, generalizaciones, fuentes de información, testimonios creíbles, pruebas estadísticas, etc.
- 2) A la sensibilidad, con predominio de la subjetividad: acusaciones a los oponentes,

descalificaciones, ironía, advertencias, desmentidas, etc.

**COLUMNA DE OPINIÓN:** es la opinión de quién habla, se trata generalmente de un periodista especializado en determinada temática o ámbito informativo. Se trata también de un discurso argumentativo. La firma es la voz que opina, y expresa juicios personales. Tiene un lenguaje menos formal que la editorial.

**DOCUMENTAL:** es una forma radial creativa en la que se trata un tema único, utilizando una, varias o todas las técnicas radiofónicas, con el énfasis puesto en los acontecimientos reales y la gente real que, en lo posible, nos cuente sus propias experiencias reales.

El documental es una forma de comunicación pública que va más allá de la mera presentación de los hechos compilados. Pero para esto debe haber un propósito social en la utilización de la tecnología, a fin de hacer posible el impacto comunicativo. Este valioso formato enuncia cosas, hechos, con un propósito definido. Su meta es iniciar un proceso que culmine en una acción pública destinada a influir, persuadir, modificar juicios, percepciones y valoraciones.

Partiendo de esta base, mediante el documental podremos: recrear un acontecimiento histórico; comentar condiciones sociales; presentar la biografía de una persona; ofrecer diferentes opiniones sobre un tema; realizar un recuento desapasionado sobre un tópico.

El documental forma al oyente, ya que le muestra determinados aspectos de un acontecer que no eran de su conocimiento. Contiene las tres formas de expresión periodísticas: la información pura, la interpretación y la opinión.

No está regido por la urgencia ni la instantaneidad.

El documental requiere de un trabajo de investigación, es una pieza radiofónica que estudia la realidad desde el mayor número posible de ángulos. Rigurosidad en la investigación y creatividad en la construcción sonora, son dos cualidades esenciales de un documental. Hay que saber combinar la ética periodística con la estética radiofónica. Articular los propósitos intelectuales y emocionales. Humanizar las historias y los hechos que relatamos. El documental es un formato apropiado para ir descubriendo, en el juego de la combinación, las posibilidades del lenguaje radiofónico, por una parte, pero también nos permite ir descubriendo la importancia de lo estético en esas combinaciones sonoras. El arte de combinar sonidos para que la comunicación no sólo sea información.

La estructura del documental radiofónico es cerrada. Se organiza en torno a un eje temático. Contiene segmentos narrativos, descriptivos y de opinión.

La riqueza expresiva del documental nos permite alternar diversos formatos en una sola pieza radiofónica. Al diseñar un documental debemos saber que los monólogos, diálogos, entrevistas, comentarios, crónicas, dramatizaciones, efectos sonoros y música deben combinarse para crear una pieza radiofónica que sea al mismo tiempo, profunda y esclarecedora, dinámica y entretenida.

Algunos elementos que pueden ser parte del documental radiofónico:

- Información: datos, noticias, crónicas, informes, documentación.
- Ambiente: espacio físico, formas y aspectos de las cosas, descripción de las personas, el clima, el ambiente sonoro.
- Acción: La narración viva de los hechos. El desarrollo de una historia. La cronología no implica necesariamente un montaje lineal, puede incluir saltos en el tiempo y acciones simultáneas.
- Testimonios: Impresiones de los protagonistas y testigos, declaraciones públicas, entrevistas de opinión, encuestas sobre el tema tratado.
- Ilustraciones: para hacer más ágil y agradable del desarrollo del tema se pueden utilizar: recursos sonoros, artística, ráfagas y cortinas musicales, canciones alusivas, efectos sonoros, silencios.

Para lograr comunicar todo esto por medio de sonidos, surge la imprescindible necesidad de editar. Es en la edición donde el documental adquiere su coherencia y define su mensaje, generando en los destinatarios una reflexión y/o un cambio de actitud. El montaje permite una estructura más elaborada y una selección más precisa.

El objetivo del documental es satisfacer una necesidad informativa ampliada, profundizando en las causas y consecuencias, explicando detalles, analizando, relacionando, contextualizando. Pero también debe agregarse una concepción estética, generando emociones y apelando a la sensibilidad del oyente.

Nos negamos a formular propuestas rígidas, porque creemos que los formatos deben estar a nuestra disposición, deben ser útiles a nuestros objetivos, deben adecuarse al perfil de la audiencia con la que pretendemos comunicarnos, deben ajustarse a las condiciones de producción de la emisora en que trabajamos.

## BIBLIOGRAFÍA

AMMAN, B.: Géneros discursivos y géneros periodísticos. (Recesión). Apunte de Cátedra del Taller II, Área de Lenguaje, Escuela de Ciencias de la Información, U.N.C. Córdoba, Argentina, 2004.

HAYE, Ricardo M.: Hacia una nueva radio. Paidós, Buenos Aires, 1995.

KAPLUN, Mario: Producción de programas de radio. Ediciones CIESPAL, 1978.

MATA, Ma C. y SCARAFFIA, S.: Lo que dicen las radios. Una propuesta para analizar el discurso radiofónico. ALER; Quito, Ecuador, 1993.

MUÑOZ, J.J. y GIL, C.: La Radio: Teoría y Práctica. Instituto Oficial de RadioTelevisión Española, Madrid, España, 1994.

TORRESI, Ana: Los géneros radiofónicos. Antología. Colihue, Buenos Aires, Argentina, 1995.

<http://produccionradiofonicaeci.blogspot.com/2009/05/el-periodismo-en-la-radio.html>

A la mañana siguiente, Woodward estaba contratado para el *Washington Post*<sup>56</sup>.

Bob Woodward y Carl Bernstein fueron responsables de una de las investigaciones más brillantes y exitosas en la historia del periodismo. En junio del 72, comenzaron a seguir la pista de un hecho sin importancia: habían desaparecido unas listas de nombres del Partido Demócrata en el ahora famoso edificio Watergate. Un par de años más tarde, después de un sinfín de amenazas y sobornos, de mentiras y desmentidos, de testimonios públicos y *gargantas profundas*<sup>57</sup>, se demostró el espionaje telefónico llevado a cabo por el Partido Republicano contra sus adversarios políticos, hecho que le costó la silla presidencial a Richard Nixon.

El escándalo Watergate reflató el poder del *cuarto poder*. La hazaña de los dos tenaces reporteros del *Washington Post* tenía gloriosos antecedentes en los Estados Unidos. A principios de siglo, una corriente de periodistas justicieros se dedicó a desenmascarar los manejos sucios del gobierno y de sus grandes empresas. Joseph Pulitzer inició la cruzada contra los políticos corruptos desde las páginas del *New York World*. Boss Tweed, arremetía desde el *New York Times*. Ida Tarbel reveló la turbia historia de la Standard Oil y cómo se creó el imperio petrolero de Rockefeller. Upton Sinclair hizo conocer la falta total de higiene en las emparadoras de carne de Chicago. Jacob Ris puso en jaque al mercado inmobiliario de la ciudad de New York. El presidente Teodoro Roosevelt no aguantó más. La gota que rebosó el vaso fueron los artículos de Graham Phillips, aparecidos en *Cosmopolitan*, en los que denunciaba la corrupción de un grupo de poderosos senadores, aliados del presidente. En 1906, en un discurso recalcitrante, Roosevelt acusó a estos periodistas de no dejarlo gobernar. Los llamó despectivamente *muckrakers*, recogedores de porquería, alcantarilleros<sup>58</sup>.

Avanzó el siglo y retrocedió el periodismo de investigación. Muchos factores contribuyeron a ello, especialmente la caza de brujas en los tiempos de McCarthy. Los trabajos de Woodward y Bernstein, medio siglo después, retomaron la antorcha de los antiguos *muckrakers*. La reacción conservadora, como era lógico, no se hizo esperar. Pocos meses después del desplome de Nixon, un estudio sobre la *governabilidad*, elaborado por la Comisión Trilateral, concluyó que los medios de comunicación habían caído en un *exceso de democracia* y que los tales periodistas de investigación no hacían otra cosa que mermar la autoridad del gobierno hacia dentro y declinar la influencia norteamericana en el extranjero<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> La anécdota está contada por Elizabeth Levy en su libro *Semblanzas del periodismo investigativo*; citada por Simón Espinosa en su artículo *Sabuesos, Blanco y Negro*, 31 marzo 96, Quito; y recreada por mí.

<sup>57</sup> *Deep Throat*, Garganta Profunda, título de una película pornográfica, fue el apodo que Woodward y Bernstein dieron al informante secreto que les facilitó datos de primera mano sobre el caso Watergate. Hoy forma parte del argot periodístico internacional para referirse a esas fuentes confidenciales.

<sup>58</sup> SECANNELLA, Petra. *Notas de periodismo de investigación*. tomado del Documento de Trabajo de la CNR, Lima, 1993.

<sup>59</sup> CHOMSKY, Noam. *Democracia y Medios de Comunicación. Rompiendo el Silencio*, Quito, 1993.

¿Periodismo de investigación? Parece redundante hablar de médicos que diagnostican antes de operar y de periodistas que confirman lo que informan. Porque todo periodista serio debe comprobar y contrastar sus fuentes, debe cerciorarse de los datos antes de sacarlos al aire. Esa es la diferencia entre un periodista y un vocero de boletines gubernamentales o de declaraciones institucionales. El vocero quiere ser fiel a su amo. El periodista, a la realidad.

Obviamente, todo el quehacer periodístico implica cierto grado de indagación. Pero aquí no nos referimos a la indispensable investigación periodística, sino al *periodismo investigativo*, una especialidad como el de opinión o el interpretativo.

## Detectives públicos

¿En qué consiste el periodismo investigativo? En destapar alcantarillas. En sacar a relucir lo que huele feo y anda podrido en la sociedad. El periodismo investigativo no sólo informa sobre lo que no se sabe, sino que revela lo que no se ve, lo oculto. Mejor dicho, *lo ocultado*. Es la práctica de abrir puertas y bocas cerradas<sup>60</sup>.

No confundamos esta especialidad periodística, de alto contenido ético, con la indiscreción de algunos colegas que se dedican a tomar (y falsificar) fotos de príncipes en cueros o de actrices sin sostén. Eso es *voyerismo*, no periodismo.

Los medios que asumen una verdadera tarea investigativa cumplen un importante papel como fiscalizadores sociales y como democratizadores de la comunicación. Porque la agenda pública, los temas por tratar, las noticias por destacar, los silencios premeditados, ya están marcados por los grandes monopolios. Por nuestra parte, a veces, nos conformamos con incidir en esa pauta con pequeños contrabandos críticos o incorporando puntos de vista de los ciudadanos que discrepan. Pero no basta reaccionar ante la agenda oficial. Hay que ampliarla. La sociedad civil tiene derecho a esclarecer la inmoralidad. Y en nuestras radios hallará su mejor lupa.

## Investigar la vida cotidiana

En nuestras tierras, Colombia ha sido la meca del periodismo investigativo. El Tiempo y otros muchos diarios consagraron sus mejores energías a este arriesgado trabajo durante la década de los ochenta<sup>61</sup>. En Perú también se desarrollaron inves-

<sup>60</sup> RIVERS, William y METHEWS, Cleeve, *La ética en los medios de comunicación*. México, 1992.

<sup>61</sup> SAMPER PIZANO, Daniel: Pocos rincones hubo en la vida colombiana que los rastrillos del periodismo investigativo no arañaran. Gracias a él se destaparon las irregularidades del Banco del Estado y del Grupo Grancolombiano; el contrabando de animales silvestres; las estafas de falsas religiones; el estado de postración del Archivo Nacional; los roscogramas del poder político regional; el saqueo de fiscos departamentales, como el de Caldas; los abusos de parqueaderos, salas de cine y talleres de automóviles; el engaño a los consumidores en pesas, medidas y alimentos inadecuados; las presiones sexuales en el trabajo femenino; la venta en Colombia de drogas

tigaciones estremecedoras, como fue el caso de La Cantuta<sup>62</sup>. Recordemos en Brasil la corrupción de Collor de Melo. En Venezuela, los robos de Carlos Andrés Pérez. Y en Ecuador, el desfalco a cuenta de gastos reservados del vicepresidente Alberto Dahik. O el asesinato a manos de la policía de los hermanos Restrepo, cuando la prensa no dio tregua al gobierno de Febres Cordero.

La mayoría de estos casos, sin embargo, han sido investigados por periodistas de diarios, revistas y unos pocos de televisión. La radio ha permanecido bastante ausente, sin mucha iniciativa en este terreno que resulta tan estimulante a nivel profesional como coherente con nuestros principios de servicio público. ¿Por qué? Las dos razones que se aluden son la falta de tiempo y de personal cualificado. Tal vez. La falta de planificación puede ser una tercera causa. Como siempre, lo urgente no deja lugar a lo importante. Como siempre, se piensa en términos de gastos y no de inversión. Porque el ejercicio del periodismo investigativo podría representar uno de los mayores saltos de calidad en nuestra programación. Esta línea de trabajo podría convertirse en el camino más corto para impactar en la opinión pública. Un atajo para ganar credibilidad ante la audiencia y puntos ante la competencia.

Estaba en Buenos Aires, conversando con el equipo de prensa de La Tribu, una emisora comunitaria ubicada en el clasemediero barrio de Almagro. ¿Cómo vamos a competir con Radio Mitre, con Radio Belgrano, con las grandes cadenas satelitales? Sí, seguramente las primicias de la Casa Rosada o de los disturbios en Córdoba no las van a ganar ustedes, que apenas cuentan con un par de reporteros a pie. Pero, ¿quién sabe más sobre el barrio de Almagro que ustedes? ¿Quién puede contar con más confidentes e informantes en este pedazo de ciudad? Esa es la ventaja comparativa de una emisora local.

Propongo un *periodismo investigativo de la vida cotidiana*. Usted, amigo lector, no llegará a ser un Woodward ni un Bernstein, confórmese. Usted —aunque ganas no le falten— no va a echar abajo al presidente de la República ni siquiera, seguramente, a un ministro corruptillo. Tampoco se trata de eso. O por lo menos, no es por ahí que debemos comenzar.

---

prohibidas en otros países; la inseguridad aérea; la contaminación industrial; la explotación leonina de recursos naturales no renovables; la destinación de viviendas campesinas a fincas de descanso para políticos; los primeros avances de los dineros calientes; la actuación, día a día, de nuestros congresistas (sintetizada cada cuatro años en un libro-guía electoral titulado ¿Por quién votar?); las licitaciones acomodadas, como la de la empresa sueca, que denunció con lujo de pruebas el periodista Gerardo Reyes en uno de los últimos esfuerzos del periodismo investigativo colombiano antes de que la prensa fuera víctima de la violencia. ¿Importa un iceberg afuera cuando el barco está en llamas? CHASQUI, Quito, abril de 1994.

<sup>62</sup> En julio de 1992, ocho alumnos y un profesor de la Universidad La Cantuta, en Lima, fueron apresados por paramilitares. El periodista Edmundo Cruz, de la Revista SI, mediante análisis de huesos y mapas recibidos secretamente, llevó adelante el caso. Un año más tarde aparecía en Cieneguilla una fosa clandestina con los restos de los desaparecidos.



## ¿Por dónde empezar?

Por la actitud del equipo de prensa. (Y del director o directora de la radio, que apoyen). Necesitamos periodistas y reporteros inconformes, entradores, curiosos, que quieran meterse en líos. Que no tengan miedo a las amenazas (que vendrán) ni se dejen tentar por los sobornos (que también vendrán). Radialistas con alma de detectives.

Comencemos por montar una *unidad de investigación* en el departamento de prensa. Esto supone archivos actualizados, un directorio confidencial con teléfonos, con direcciones, contactos en oficinas públicas, en comisarías, amistades en laboratorios, abogados dispuestos a colaborar, asesores económicos, obispos y curas solidarios, dirigentes populares, en fin, un mapa de quién es quién en la ciudad o en la zona que cubrimos. Más que dedicar un periodista a tiempo completo para esta tarea, puede encomendarse a uno u otro colega, según sea el caso. Una compañera tendrá mejor acceso a la información de una clínica donde venden niños. Un joven periodista podrá conversar más fácilmente con los noctámbulos de una discoteca donde venden alcohol a menores. Lo fundamental es hacer trabajo de equipo y capacitarnos para el nuevo desafío. Si organizamos bien esta unidad, tal vez no resulte tan difícil ni tan costosa como tememos. Vale la pena probar.

## La cola de la rata

El punto de arranque para esta clase de investigaciones periodísticas será siempre un *hecho oscuro*. Este hecho se puede presentar de la manera más inesperada, a cualquier hora y en cualquier lugar, desde una misteriosa camioneta que carga y descarga todas las noches junto a una supuesta florería hasta una broma soez que hizo un profesor a propósito de una alumna suya. Aquí juega mucho el olfato periodístico.

Esa primera pista —la cola de la rata— comienza por una *denuncia* (una llamada secreta, una carta sin remitente, un corresponsal que vio algo) o por una *sospecha* (¿con qué ingredientes se hará tal mortadela para poder venderse a tan bajo precio?, ¿cómo se está construyendo este edificio privado en un terreno público?, ¿por qué compré medio kilo de queso y en la balanza de mi casa apenas pesa 450 gramos?). Aquí entran los temas cotidianos del medio ambiente (urbanizadoras y quema de bosques, carros sin regulador de combustión, comercialización de residuos de basura, industrias contaminantes), de defensa del consumidor (precios alterados, productos pasados de fecha, leches bautizadas, medicinas de contrabando, inseguridad de los tanques de gas, intoxicación por bebidas adulteradas), la economía subterránea que se da en el barrio (domésticas mal pagadas y abusadas, empleados sin seguro, salarios de miseria, niños y niñas trabajadoras), la violencia contra la mujer (acoso sexual en oficinas y escuelas, golpes en la casa, prostitución infantil), la violación de derechos humanos, la malversación de fondos de la municipalidad, mafia de licitaciones, venta de drogas en los colegios, estafas a jubilados,

atropello a comunidades indígenas, coimas y mordidas en oficinas públicas, fraudes fiscales y demás bandolerismos. Lamentablemente, los temas son tan inagotables como la corrupción reinante en nuestra *suciedad* de consumo.

Una vez que tenemos la cola, hay que tirar de ella. Pero con prudencia, no vaya a resultar una serpiente boa. Midamos bien las fuerzas. No emprendamos una campaña contra la contaminadora Shell o contra la cancerígena Phillip Morris si vamos a la guerra solitos, si no tenemos posibilidades reales de ganar. No es cuestión de adornar la emisora con cuadros de mártires. Peor aún, adornar el dormitorio con banderines de la emisora difunta. Si va a destaparse algo inmanejable por los compañeros de la radio, lo mejor será retroceder. No por cobardía, sino para esperar tiempos mejores. Retroceder no es huir, como bien dice el I Ching. Hacer política es el arte de lo posible. Hacer radio también.

## Las gargantas profundas

Una vez medidas las fuerzas, hay que diseñar una estrategia. ¿A quién vamos a entrevistar? ¿Dónde y cómo obtener la información que nos permita aclarar el caso y establecer responsabilidades? Para una radio, tan importante es la red de los corresponsales que hablan, que salen al aire, como la de los informantes que susurran y permanecen en el anonimato.

Están los *confidentes*, que juegan a nuestro favor. Que dicen que juegan a nuestro favor. Oiga, pregunte, anote. Nunca acepte una versión de los hechos sin confrontarla con otras. Ni se fíe, aunque sea san Francisco de Asís quien venga a declarar.

Están los *influidos*, que juegan en contra de terceros y que muchas veces han sido afectados por los acontecimientos. Nadie es imparcial y menos éstos. Escuche, pregunte, anote. Siga escudriñando, no se deje convencer por lágrimas ni peroratas. Igual que en las novelas policíacas, pregúntese por el *móvil* de los acontecimientos. ¿Quién gana con esta situación, quién se queda con la mayor tajada?

Están quienes saben y no quieren hablar. Están quienes creen que no saben y manejan datos decisivos (secretarias, mensajeros, personal de limpieza). Están quienes preferirían no saber nada del asunto. A todos hay que hacerlos hablar. Todas las gargantas, más o menos profundas, que desembuchen.

En estos trajines, el periodista investigativo debe actuar con tanta cautela como audacia. Habrá que dar propinas. Habrá que sonsacar. A veces, intimidar y otras hacerse el bobo. Llegar sin previo aviso. Desaparecer por un tiempo. Ocultar la identidad. Presionar. Coquetear. Poner nervioso al corrupto. Hacer mucho teatro, *si el libreto lo exige*.

¿Cuáles son los límites de estas artimañas? El respeto a la persona y a su privacidad. Si usted repasa los verbos del párrafo anterior, notará que ninguno de ellos es inmoral. Todo depende de la sensatez y honestidad del equipo de periodistas que conduce la investigación.

Por cierto, acuérdesese de pedir pruebas escritas, siempre que pueda. Y de guardarlas, junto con las grabaciones, para los momentos difíciles<sup>63</sup>. Guarde también el anonimato de sus fuentes. Apréndase las leyes que permiten acceder a documentos oficiales en un momento determinado. Igualmente, estos detectives públicos deben conocer al dedillo los límites legales de su actuación, no vaya a ser que den con sus grabadoras en la cárcel por haberse colado en los guardarropas de la mujer del gobernador.

## Y ahora, la bulla

Una vez acopiados y confirmados los datos, bien asesorado el equipo de prensa, chequeadas las leyes y conseguidos los necesarios padrinos, la emisora lanzará con todo el ruido posible los resultados de su investigación.

La divulgación de estos resultados no es el punto de llegada, apenas el de partida. Ahí comienzan las verdaderas intrigas, las presiones de los afectados, las llamadas anónimas, las bravuconadas de los que han quedado al descubierto. Si ladran, es porque avanzamos. También los oyentes o informantes aportarán nuevos datos para enriquecer, y tal vez complicar, la investigación. El equipo de prensa irá revisando su estrategia y documentando todos los pasos que da. En este proceso, debemos contar con el respaldo de autoridades honestas, civiles y eclesiásticas, incluso involucrar a otros medios de comunicación sensibles al caso planteado.

Aun con todos los paraguas, nos mojaremos. ¿Y cómo no? Son gajes del oficio, como dicen. Una sala de prensa no es un claustro donde reina la tranquilidad y el silencio. Hay que aprender a trabajar en estado de emergencia, de turbulencia, con interrupciones adentro y amenazas afuera. Tenemos que acostumbrarnos al sobresalto como estado habitual de un medio de comunicación que se la juega por la gente.

ERBOL<sup>64</sup> se la jugó por los pobladores de Oruro. En abril del 93, Greenpeace había alertado al gobierno boliviano sobre un cargamento de basura tóxica que venía desde Liverpool para ser procesado, buscando residuos de estaño, por la empresa minera Base Metal Sinergy. El gobierno de Jaime Paz no dio importancia a la denuncia. La agencia de noticias ERBOL, sí. Su director, Freddy Morales, se puso rápidamente en contacto con un pediatra de Oruro que llevaba años estudiando el alto

<sup>63</sup> CHECA, Fernando: *Es aconsejable guardar datos importantes, dosificar la entrega de información, para cuando los acusados proclamen su inocencia y amenacen con enjuiciar al medio. Esta segunda información puede lograr efectos mucho más decisivos e impactantes que si se da la información de una vez. Denunciar, deshacer entuertos.* CHASQUI, Quito, abril de 1994.

<sup>64</sup> ERBOL, Educación Radiofónica de Bolivia, fundada en 1967, agrupa a más de 30 emisoras y tiene cobertura nacional. Constituye, sin duda, una de las coordinadoras de radios educativas y comunitarias más consolidadas y dinámicas de la región.

porcentaje de malformaciones que se daban en los nacimientos. El periodista constató con sus ojos una galería de horrores: niños cíclopes, enanos, descerebrados, con garras en vez de manos, con cabezas inmensas, sin esperanza de vida.

La basura tóxica inglesa no había llegado aún. Pero la Base Metal Sinergy llevaba años contaminando la ciudad de Oruro. El dato era alarmante: las chimeneas de la empresa minera, sin ningún tipo de filtros, habían esparcido en el cielo azul del altiplano 32,000 kilogramos de arsénico y 312,000 kilogramos de plomo. La aspiración de estos gases provocaba distintos tipos de cáncer en los adultos y anomalías congénitas en los recién nacidos. Hasta los peces del lago Poopó, también contaminado por la empresa, presentaban horribles deformaciones.

El escándalo se destapó. ERBOL comenzó una agresiva campaña de prensa, con artículos, con programas de radio, reportajes, entrevistas. Durante semanas y meses, el tema de los niños de Oruro estuvo presente en la agenda boliviana. Con la misma terquedad de Woodward solicitando trabajo, el equipo de prensa de ERBOL movió cielo y tierra para que pusieran filtros en las chimeneas, para impedir el espanto de las madres de Oruro cuando iban a dar a luz, cuando deseaban la muerte a sus hijos monstruos.

Los resultados no fueron exitosos. En febrero del 94, burlándose del Senado y de las instituciones orureñas, la Base Metal Sinergy, con la complicidad del gobierno de Jaime Paz, procesó las 1,300 toneladas de basura tóxica importada de Inglaterra y multiplicó por seis la contaminación de arsénico y plomo en los cielos de Oruro. Le pregunté a Freddy Morales, el periodista, cómo se sentía:

– Al menos, la peleamos –me dijo, con la tristeza en los ojos.

A veces se gana, perdiendo. La agencia de noticias ERBOL aumentó grandemente su audiencia y credibilidad a partir de entonces. Ahora tiene más fuerza. Ahora quiere emprenderla de nuevo contra las chimeneas de la muerte. La voluntad es lo que vale, como sabe decir la gente.

La voluntad fue lo que faltó en una emisora católica a donde llegué a dar un taller de programación, allá por el año 84. Me reservo el nombre de la radio, no la anécdota. Resulta que el equipo de prensa de esta emisora, enclavada en la Amazonia, recibió un extraño sobre. Al abrirlo, la directora vio con sorpresa una colección de fotos en colores de indígenas completamente desnudos. Eran jóvenes boras y cocamas, en poses provocativas, con mariposas azules sobre las nalgas, con orquídeas en el pene.

A las pocas horas, llamó a la radio el subgerente de Explorama Tours. Le contó a la directora que había presentado su renuncia, asqueado por lo visto, y tenía aquellas fotos y otros documentos como pruebas del sórdido negocio. El director de la tal empresa turística, homosexual, promovía viajes de placer y exotismo en revistas pornográficas norteamericanas. Los extranjeros venían, se excitaban con los olores de las anonas, y se divertían unos días con aquellos indios, menores de edad, que

permanecían prácticamente enjaulados en los terrenos de la empresa. El negocio era tan exuberante como la selva.

El subgerente había enviado los testimonios comprometedores a la emisora para que investigaran el caso y ayudaran a cortar, como se corta la cabeza de la culebra jergón, aquella ignominia. El equipo de dirección no se atrevió. ¿Una radio de iglesia metida en esos lodazales? Engavetaron las fotos. Y que no se hable más del asunto. Todavía hoy, Explorama Tours sigue cazando indios para prostituirlos con gringos en campamentos clandestinos de la Amazonia.

## Los oyentes investigan

Otras veces, se gana. Mario Villalobos, coordinador de Radio Nahuelbuta, allá por el sur minero de Chile, me contó esta anécdota:

Domingo, a comienzos del verano. *Todos de vacaciones y yo, qué remedio, reemplazando al locutor de la mañana. No tenía nada preparado, debo confesarlo. Así que me dispuse a realizar un programa musical tranquilo. En eso, llama una señora:*

- *Llamo para una denuncia –dice.*
- *¿Y a quién quiere denunciar usted? –digo.*
- *Ése es el problema, que no sé quién es el chanco.*
- *Con calma, señora, que estamos en el aire.*
- *En el aire no, en el agua era donde estaba ese chanco. En el río.*

*Y la señora comienza a contarme que ayer, en el Trongol, el único río no contaminado de Curanilahue, ha visto a un chofer lavando su camión. Corriente abajo, en unas pozas, los vecinos se bañan y algunos sacan agua para beber.*

- *¿Un camión de qué? –le pregunto.*
- *Para colmo, de carbón –me responde la señora, todavía con la furia-. Y lo lavaba de lo más tranquilo, con detergente y todo.*
- *Pero ese chofer es un...*
- *...un chanco, como le decía, don Mario –me completó la frase.*

*Todo el diálogo saliendo al aire. Y como la voz de la señora me parecía bien sincera, comencé a indagar:*

- *¿Y sabe usted quién es ese chofer?*
- *No, yo no lo conozco.*
- *¿Y no sabe la empresa a la que pertenece ese camión?*
- *No, yo vi el camión bañadito de detergente, sólo eso.*
- *¿Y la patente del camión?*

**A** demás del trabajo periodístico de actualidad e interés político, en ocasiones, los equipos informativos o toda la emisora como tal, ven la necesidad de emprender iniciativas específicas que no sólo tienen que ver con temas públicos, sino con situaciones más bien de generar nuevos hábitos, costumbres y comportamientos, para lo cual conviene desarrollar actividades comunicativas que lleven a acciones determinadas.

A estos procesos les llamamos campañas de opinión.

## 14. LAS CAMPAÑAS DE OPINION

Las campañas pueden surgir desde varias situaciones:

- a) De la realidad en que vive la audiencia, por ejemplo, ante la aparición de una epidemia, surge una campaña de prevención; ante el aumento de agresiones a los niños, surge una campaña de protección al menor.
- b) De los ejes temáticos de la emisora o del programa. Los medios de comunicación tienen sus prioridades establecidas y una forma de desarrollarlas es a través de campañas.

c) De fechas importantes, por ejemplo, alrededor del día de la tierra, una campaña sobre reforestación; alrededor del día mundial sin tabaco, una campaña contra el cigarrillo.

## **14.1 TIPOS Y FUNCIONES DE UNA CAMPAÑA**

### **Informar**

Estas campañas tienen como fin suministrar información precisa sobre determinado asunto, por ejemplo: cómo votar o qué es el SIDA. El resultado es que las personas estén informadas.

### **Educar**

Las campañas educativas pretenden que las personas cambien actitudes o comportamientos, por ejemplo: que no boten basura en las calles, que no hagan quemas o incendios en el campo. El resultado de estas campañas son personas con actitudes o comportamientos diferentes. Este proceso educativo debe ser consciente y asumido racionalmente por las personas, de lo contrario sería un manejo "conductista" de lo educativo.

### **Motivar**

Las campañas de motivación también tienen que ver con el cambio de actitudes, pero más bien en función de predisponer a las personas a realizar una acción colectiva o pública, por ejemplo: disponibilidad a participar en la recolección de algún producto agrícola, o a colaborar con donaciones para personas necesitadas. Su resultado es la predisposición de las personas a realizar determinadas acciones.

## **Generar acciones**

Las campañas de opinión no sólo buscan el cambio en la ideas y el criterio de las personas sino que también pueden desembocar en acciones concretas, en soluciones en propuestas tangibles y realizables. Los medios tienen la responsabilidad de medir qué acciones son posibles de realizar y el momento adecuado para emprenderlas. Las campañas de este tipo pretenden que las personas hagan cosas, por ejemplo: que siembren árboles determinado día en determinado lugar; o que participen de una marcha.

Es muy posible que las campañas tengan ingredientes de varios tipos, es decir, campañas que informen, eduquen y promuevan acciones. Y esto es deseable.

Lo que sucede es que las campañas evolucionan, por etapas, como un proceso y a veces cada etapa tiene una intención diferenciada. Generalmente siempre hay información al inicio, luego hay intenciones educativas o motivadoras y esto repercute, normalmente, en acciones concretas.

De acuerdo con el tipo de campaña podemos hablar de campañas con resultados inmediatos, a mediano plazo o a largo plazo. Una campaña con resultados inmediatos, podría ser lograr que los vecinos de un barrio costero hagan una "minga" el fin de semana para limpiar la playa.

Una campaña de mediano plazo: Que una comunidad construya su propio acueducto. Generalmente las campañas educativas son a más largo plazo: por ejemplo, que los campesinos no hagan quemas o incendios, o que las personas coman más verduras.

En estos casos la acción de los medios debe complementarse con otras acciones: actividades en terreno, uso de otras formas de comunicación personal y grupal y a veces modificación de leyes o reglamentos. Para ello es necesario un trabajo coordinado con diversas instancias de la sociedad civil y en algunos casos, del Gobierno local



o central y otras instancias del Estado.

**Todos los cambios de actitudes que tengan "matrices" culturales muy profundas, es decir, que se correspondan con tradiciones, costumbres o ideas de mucho tiempo, son difíciles de realizar y se logran sólo a largo plazo.**

En todo caso, una acción exitosa emprendida por una radio aumenta su credibilidad, su fuerza y su audiencia. Pero también un fracaso tiene las mismas consecuencias, en sentido contrario. Por eso es necesario analizar las posibilidades de éxito antes de lanzarse a una campaña.

Hay que tomar en cuenta que la radio por sí sola no siempre educa, sí es un magnífico refuerzo cuando la campaña es multimedia o cuando se complementa con otras acciones desde la sociedad civil.

## **RESPONSABLES DE UNA CAMPAÑA DE OPINION**

En una campaña de opinión el rol de los medios de comunicación es indispensable, pero no necesariamente las campañas están organizadas sólo por los medios.

En la mayoría de los casos las campañas se organizan entre el medio de comunicación

y una organización o institución interesada. En estos casos la organización suele suministrar información y orientar los objetivos y enfoque de la campaña, así como organizar acciones de apoyo y seguimiento. El medio participa en la elaboración de los mensajes y en su transmisión.

En otros casos es la sociedad civil, por ejemplo, diversas organizaciones comunales, cívicas, gremiales, quienes emprenden la campaña. En estos casos los medios de comunicación se suman a ella e incluso participan como una organización más.

Y también hay campañas que son asumidas exclusivamente por el medio de comunicación, ya sea en toda la programación o a través de algún programa.

Hay campañas que incluyen solamente mensajes a través de la radio, la televisión o la prensa escrita; pero hay otras donde los mensajes de los medios se complementan con una serie de actividades muy variadas: embanderamiento, colocación de afiches, pancartas o vallas; distribución de calcomanías y materiales escritos, encuentros deportivos, marchas, actividades artísticas, concursos. O hasta acciones reivindicativas como tomas, huelgas, trancas o actos simbólicos.

## **14.2 PASOS PARA ELABORAR UNA CAMPAÑA**

### **1) Recopilar información sobre el tema**

Antes de emprender una campaña hay que conocer la materia de la que se trata: leer documentos, libros, revistas y asesorarse con personas especializadas o con experiencia en el asunto. De esta documentación deberán salir ideas para el objetivo, el enfoque, los destinatarios y los contenidos de la campaña.

### **2) Definir el público**

Una vez que se tiene información suficiente sobre el tema hay que precisar el público al que se va a dirigir la campaña. Es decir si es población adulta, joven o infantil; si es de la ciudad o del campo; si son hombres o mujeres; si se trata de personas de un nivel socio-económico u otro; o si es población analfabeta.

Es conveniente detallar al máximo las características de las personas a las cuales se quiere involucrar en la campaña porque esto ayuda a precisar las estrategias en la producción de mensajes.

Por ejemplo si la campaña está dirigida a jóvenes de la ciudad, el

lenguaje, la redacción y la música estarán determinados por los gustos y formas de comunicación de los jóvenes urbanos. También esto condicionará los horarios y la extensión de los mensajes y programas que se elaboren.

### **3) Conocer qué piensan los destinatarios**

Una vez definido el público, es indispensable conocer cuál es su punto de vista sobre el tema para hacer un planteamiento adecuado de la campaña y ajustar la forma y los contenidos. Será oportuno saber qué opinan sobre el asunto algunas personas involucradas, qué conocen previamente y qué prejuicios pueden tener sobre el tema, cuál es su postura y qué resistencias puede tener frente a él.

De igual manera es prudente conocer qué experiencias han desarrollado los destinatarios en relación con el tema, para reforzarlo o tomarlo en cuenta durante el diseño de la campaña.

### **4) Definir el objetivo de la campaña**

Una vez que se tiene suficiente información, tanto del tema como de las personas que se piensa involucrar, hay que precisar el objetivo de la campaña.

El éxito de una buena campaña comienza con tener claro lo que se quiere lograr con ella. En unos casos, la campaña solamente se propone ofrecer más datos o profundizar los hechos para favorecer una corriente de opinión. En otros, una campaña será más ambiciosa y desembocará en la aprobación de una ley o en una acción concreta del gobierno local.

En cualquier caso, el objetivo debe ser muy preciso para que ayude al diseño de la campaña y para que luego se puedan evaluar los resultados.

Por ejemplo, una campaña informativa sobre la seguridad vial,

dirigida a los niños, podría tener el siguiente objetivo: "Que los niños de primaria de las escuelas de la ciudad sepan como funcionan los semáforos y de qué manera deben cruzar las calles, para evitar accidentes de tránsito".

Si se tratase de una campaña para incorporar nuevos hábitos en los pequeños (campaña educativa), en relación con el mismo tema, el objetivo podría ser: lograr que los niños de primaria de los centros educativos de la ciudad, logren llegar a su escuela, desde su casa, por la ruta más segura.

### **5) Lema o "slogan" de la campaña**

A veces es conveniente que el objetivo se sintetice en un lema o en una frase, que se usará en toda la campaña. Esto puede ayudar a propagandizar lo que se quiere y a identificar la misma campaña.

Un lema para el ejemplo anterior podría ser: "Vamos a la escuela por la ruta más segura".

Algunas campañas de opinión requieren, además, el uso de slogans, símbolos gráficos, colores y objetos que identifiquen y cohesionen a las personas que apoyan determinada acción. Los medios deben estar activos para crear esas "imágenes" o apoyarlas.

Los lemas son recursos serios y formales que pueden sustituirse o bien complementarse con formas más ligeras y pegajosas, como los "slogans".

Estos son frases o expresiones del lenguaje popular o de jergas que se repiten en las campañas. Aquí van algunas de varios países latinoamericanos: !horrible, oye!, !está chévere!, !bacanísimo!, !pura vida!, !ta'cul!, !porque me gusta, pues!.

A veces estas expresiones ya existen y se usan en las campañas. En otros casos estas frases se inventan y tienen tanto éxito que, después de una campaña, la gente las incorpora en su lenguaje cotidiano.

## **6) Plan de acción**

Como su nombre lo indica, consiste en la planificación de las acciones que se van a emprender para lograr el objetivo planteado.

Nos centraremos en las acciones que se emprenden desde los medios de comunicación y en concreto, desde la radio. Aunque claro está, como dijimos anteriormente, las campañas pueden tener muchas acciones que no pasan por los medios de comunicación.

En este caso, las acciones son los programas, los recursos radiofónicos o los formatos que se van a utilizar.

## **7) Preparación de los programas**

Es necesario definir aspectos relacionados con los formatos a utilizar, los programas que intervendrán en el proceso (si es solo en un determinado programa o en toda la programación), los contenidos, y las fechas. Esto deberá plasmarse en el cronograma.

Lo primero es definir qué tipo de programas y recursos son los más apropiados de acuerdo con el objetivo y los destinatarios: cuñas, concursos, comentarios, reportajes, información, entrevistas, encuestas, transmisiones fuera de la radio... La imaginación no tiene límites.

Una vez definidos los formatos y recursos, se definen los contenidos de cada uno y se pasa a la producción. En ese momento es indispensable hacer una reflexión sobre los conceptos que se quieren acen-  
tuar en cada programa o cada producción, ya que cada uno de ellos tiene un rol específico, igual que los jugadores de un equipo de fútbol que tienen su posición y su función específica: atacar, defender, armar...

El concepto es algo así como la esencia del mensaje que se quiere transmitir. En las campañas es necesario que este mensaje sea claro y preciso.

No hay que olvidarse que toda producción informativa debe incorporar recursos y técnicas de persuasión, que tomen en cuenta también lo irracional, lo emotivo y lo intuitivo. La frialdad es el peor enemigo de un comunicador.

## **8) Difusión de los programas**

Un aspecto clave es hacer una adecuada difusión de los contenidos de la campaña para que llegue efectivamente a la audiencia que queremos. Esto implica tener en cuenta las franjas de horarios en que el público meta está en nuestra sintonía y sus preferencias por algunos programas.

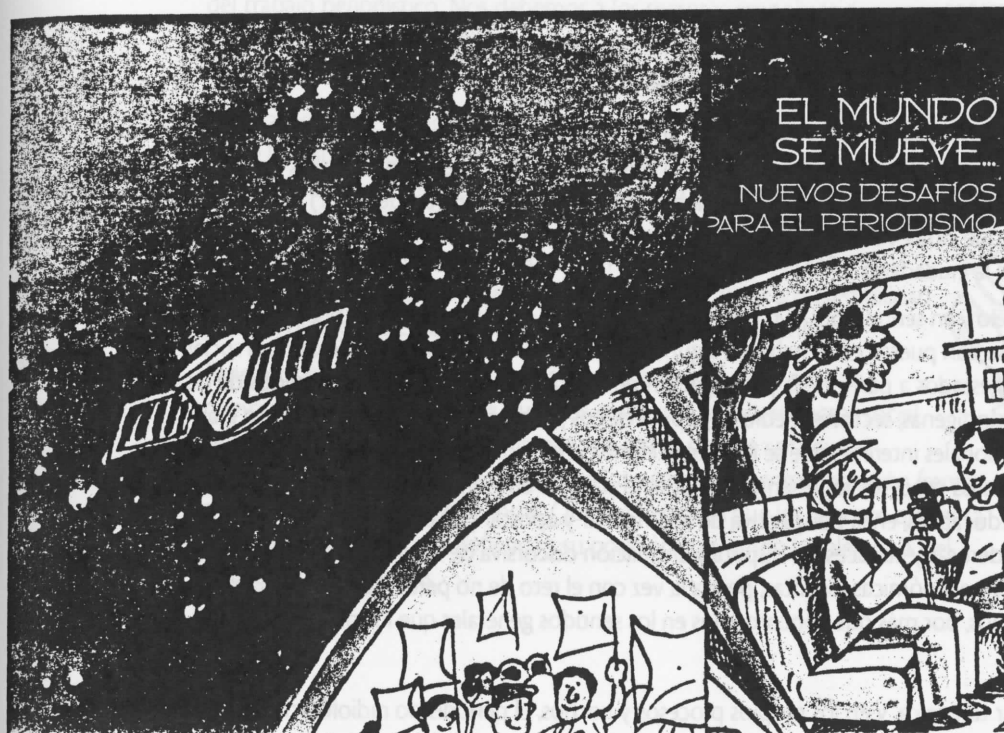
Otro criterio que hay que tener claro es cuánto tiempo va a durar la campaña. Sobre esa base se elabora una buena programación para dosificar los contenidos a lo largo del tiempo; garantizar la continuidad a lo largo del día y del tiempo que dure la campaña para no saturar con demasiada información en determinados momentos.

En este plan de acción hay que tomar en cuenta, al menos, los siguientes elementos: fechas, acciones, conceptos y responsables. El concepto se refiere al mensaje básico y elemental que se quiere informar, motivar o inducir con cada acción. Veamos un ejemplo.

## El desafío de las propias prácticas periodísticas

Ante este escenario, ¿cómo se ven las nuevas tareas que imponen en la práctica periodística, por una parte, las condiciones de trabajo y, por otra, las nuevas exigencias de la sociedad? Las respuestas que surgen en estos momentos son muy variadas y no se pueden dar una sola respuesta. Sin embargo, se puede afirmar que el periodismo enfrenta nuevos desafíos y que estos se relacionan con la necesidad de adaptarse a un mundo en constante cambio.

3.



## EL MUNDO SE MUEVE... NUEVOS DESAFÍOS PARA EL PERIODISMO

Seguramente te has dado cuenta de que la manera de hacer periodismo hoy, definitivamente, no es la misma que hace algunos años atrás y, probablemente, tampoco es como lo será algunos años más adelante. Y es que el mundo está cambiando: en el ejercicio de la política, en las decisiones económicas globales que afectan las economías locales, en los enormes cambios tecnológicos, en las iniciativas de participación que se inventa la gente, etc., etc.

Lo vemos todos los días, en nuestras casas y en nuestros barrios, en nuestros países y en nuestro continente... en el mundo entero.

- ✦ La crisis energética producida por el irracional y desmesurado consumo de recursos naturales, el agotamiento del agua y la disminución de los bosques. Las protestas de comunidades nativas amazónicas y de grupos organizados de la sociedad civil en zonas urbanas.
- ✦ El predominio, cada vez mayor, de los intereses económicos de sectores determinados sobre las decisiones políticas. Un ejemplo de ello son aquellas empresas transnacionales que realizan actividades extractivas y que no tienen una regulación mayor de parte de los estados, a pesar de las protestas ciudadanas.

- El mayor abaratamiento de los insumos técnicos para acceder a los avances tecnológicos y el difundido manejo de programas de conexión que permiten una mayor interconectividad entre las personas.
- La actitud de desconfianza ciudadana ante los ofrecimientos de la clase política, y las novedosas iniciativas que tiene para hacer sentir su voz.
- El alineamiento cada vez más evidente (y envolvente en algunos países de la región) entre buena parte de los medios de comunicación privados con fines de lucro, intereses económicos transnacionales y el poder político. Pareciera que el mundo es (o puede ser) solo de una manera, y que otras visiones y anhelos de cambio y desarrollo están negados para amplios sectores de la ciudadanía.
- A contrapelo y en sentido positivo por las oportunidades de cambio que se abren, en los últimos años se han puesto en marcha, en algunos países de la región, procesos de cambio social y político, gestados a partir de la participación de sectores tradicionalmente excluidos de las decisiones: indígenas, sectores medios y populares. Los procesos implican conflictos con grandes y tradicionales intereses que se resisten al cambio en favor de los sectores empobrecidos, por ende, estos procesos representan un desafío para las emisoras y redes comunitarias, populares y educativas, en la perspectiva de acompañar y apostar por el cambio con estrategias más poderosas y audaces, de disputa y afirmación discursiva de un mundo y de relaciones sociales y económicas distintas, pero a la vez con el reto de no perder la autonomía de los gobiernos, por más que concordemos en los sentidos generales que los orientan.



Al estar tan cerca, y en los propios procesos y hechos, el periodismo radiofónico, nuestras emisoras y redes también se ven afectadas. Es interesante estar delante, detrás y en el medio! de este ritmo frenético en que están metidas nuestras sociedades y nuestras vidas.

Un cambio muy importante lo proponen los propios públicos, quienes han calificado su manera de vincularse con los medios de comunicación. Ya no le creen tan rápido como antes, ya miran con sospecha a algunos periodistas y se dan cuenta más rápido de cuándo sucumben a las tentaciones del poder. Esto es bueno.



## El desafío de las propias prácticas periodísticas

Ante este escenario, ¿cuáles son las nuevas exigencias que inciden en la práctica periodística, ya sea que estemos en ciudades grandes o en poblados pequeños, en zonas rurales alejadas o en centros de alta densidad informativa; ya sea nuestra perspectiva local, continental o mundial? Las respuestas suenan muy conocidas, pero ahora desde un actualizado llamado por su urgente vigencia:

1. Cuidar la independencia de los poderes político y económico, como el bien máspreciado del trabajo periodístico. Nos debemos a los sectores empobrecidos y sistemáticamente excluidos de las decisiones y los beneficios del crecimiento económico. Es el desafío de ejercer la libertad, vinculada a una causa, la valentía y responsabilidad que ella supone.
2. Tener autonomía económica, no depender exclusivamente ni de privados ni de los estados, tarea titánica en estos tiempos pero obligatoria si queremos tener tranquilidad para garantizar con holgura lo anterior.

La independencia y la autonomía, así como la toma de posición –como veremos más adelante– nos permiten acercarnos a la credibilidad ante los públicos, elemento sin el cual simplemente no existimos.

3. Tener posición, una exigencia vital que consideramos debe tener la nueva práctica informativa en nuestros contextos, al saberse actor social y comunicativo que ejerce acción política. No es posible ser neutral. La población valora cada día más el que los periodistas tengan posición frente a la realidad y los acontecimientos. Quieren personas que les cuenten qué pasa y qué opinan de ello, que defiendan su posición cultivando la tolerancia y el respeto a las diferencias.





¿Qué criterios de trabajo periodístico sería importante recuperar para actuar frente a estas nuevas exigencias?

No descubrimos pólvora alguna si ahora señalamos algunos aspectos que son particularmente importantes para revisar la producción de información en los escenarios actuales:

**1. El importantísimo reencuentro con los públicos-ciudadanos**, a quienes nos dirigimos cotidianamente. Saber qué piensan de nuestras prácticas, qué critican, qué valoran, qué nos recomendarían para mejorar. Será muy interesante, un camino que nos acerque a esas nuevas demandas, pero también a las nuevas sensibilidades que se vienen moviendo en los públicos respecto de los medios, del periodismo y, más aún, del periodismo radiofónico en concreto.

Es primordial partir del otro, de los intereses de las personas que nos oyen, de la gente que nos escucha. No mirar solo la calidad del producto que realizamos, sino también el para qué lo hacemos y a quién nos dirigimos. Hacer esto nos permitirá darle una dimensión más comunicativa a nuestra labor periodística.

---



La idea es dialogar con la gente, las preguntas son solo disparadoras de lo que puede ser una interesante y muy productiva conversación con las personas en sus espacios de interacción social, parques, lugares públicos, en el barrio... Nos podemos llevar muchas sorpresas y, sobre todo, sugerencias y aprendizajes a partir de las conversaciones.

**2. La contextualización de los hechos.** No es posible comprender sin tener información de las causas que rodean los acontecimientos, del contexto histórico y político en que se producen. Esto nos obliga a manejar mucha información sobre los temas en los que están inscritos. Contextualizar implica situar los hechos en un determinado proceso, en determinados escenarios. Identificar y analizar las causas y posibles consecuencias, la contextualización nos invita a verlos no de manera aislada, sino en relación con otros.

La especialización temática, entonces, es lo recomendable (cada quien "sigue" un tema en particular, lo busca, lo maneja). Pero como sabemos que eso es un poco complicado en muchas de nuestras radios (porque simplemente todos hacemos un poco de todo), recomendamos mantener activo y renovado permanentemente un buen archivo de información. Es importante que cada periodista vaya armando el propio, aunque el medio puede tener también su "banco de datos".

**3. Para lo anterior es clave mirar los procesos y no solo los hechos.** Como dice Ángel Páez, periodista peruano de investigación, hay que evitar ser "notarios/fedatarios de la realidad". Se trata, entonces, de reivindicar la pregunta: "¿por qué?", ausente del listado clásico de las cinco preguntas que permiten la construcción del lead, primer y más importante párrafo en las notas informativas, según el modelo informativo tradicional.

Esto nos invita a comprender qué explica determinado hecho y cómo este se vincula con otros. Este análisis nos permitirá identificar, por ejemplo, las interrelaciones entre los actores y las actrices sociales, políticas, económicas, militares, eclesiásticas, etc.; las implicancias y consecuencias que pueden tener en torno a los hechos informados y, por lo tanto, proyectar futuros escenarios.

4. Es importante discutir y plantear una **agenda propia, con enfoques distintos a los hegemónicos**. Supone construir una agenda periodística, orientada a influir en los debates públicos y políticos, que refleje las problemáticas, preocupaciones, propuestas e iniciativas de sectores de la ciudadanía que están, como actores sociales, poco presentes en los medios: indígenas, mujeres, sectores populares, jóvenes... Implica realizar un esfuerzo por contrapesar las agendas de los medios de comunicación en general, cuyo origen se ubica muchas veces en los grupos de poder económico, en la clase política y en los propios intereses de los propietarios de los medios de comunicación.

No queremos decir con esto que no haya coincidencias en los temas de la agenda, pero la mirada será mucho más específica y desde otros lugares, desde visiones distintas a las que comúnmente aparecen en los medios de comunicación. Por ejemplo, qué dicen las personas que padecen enfermedades complejas (y sus familiares), con relación a las patentes de los medicamentos que traen consigo los tratados de libre comercio con los Estados Unidos.

“Ante la superabundancia de informaciones, se puede acceder a fuentes de información en directo. Sin embargo, sigue vigente una pregunta, incluso en este contexto, ¿cuáles son las informaciones que se nos esconden, cuáles son las informaciones de las que no se quiere que nos enteremos? Esta pregunta es crucial”.

(Ignacio Ramonet. El Periodismo de Nuevo Siglo).

Construir agenda propia no tiene que ver con “imponer” nuestra agenda institucional-temática a la ciudadanía. Supone, más bien, un diálogo, especialmente una “escucha” muy sensible con relación a las problemáticas y procesos de los sectores de la ciudadanía con los cuales nos relacionamos. Las agendas, construidas en buena parte desde y con la gente, nos permitirán encauzar el trabajo periodístico hacia ciertos objetivos, de manera que la coyuntura no nos domine, ni mucho menos las agendas de otros.

5. Decisión **para influir en la agenda pública y en las decisiones políticas**. Hacemos periodismo y comunicación no solo para informar a la ciudadanía sobre hechos y procesos sociales y políticos, sino para presentar análisis y posiciones respecto a determinados temas. Diversas emisoras y centros de comunicación con carácter educativo y comunitario orientan su trabajo periodístico al

logro de objetivos de influencia en las agendas públicas y políticas, y en las decisiones que se toman en ámbitos locales, nacionales y regionales.

Cuando se diseñan e implementan campañas periodísticas, cuando se producen informativos, programas de análisis y debate, cuando se elaboran editoriales se busca incidir en la formación de la opinión pública, se busca influir en la agenda de los medios y en las decisiones políticas. El periodismo, desde la perspectiva de las emisoras y centros articulados de ALER, no tiene un fin en sí mismo, sino que se define y recrea en función de objetivos políticos de cambio y desarrollo, desde un enfoque ciudadano de derechos y de construcción de poder.

**6. La pluralidad de voces**, el cultivo de más y diversas fuentes. Esta no es solo una exigencia sino, ahora también, una virtud. Partamos de un criterio básico: muchos ojos miran de mejor manera los hechos. Comprender tiene que ver (literalmente) con esto. El equipo de Voces Ciudadanas, de la Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín, coloca una pregunta fundamental para el desarrollo de experiencias de periodismo cívico<sup>5</sup> o público: “¿Quien debería opinar, ¿no lo ha hecho todavía?”. Reivindica así el derecho ciudadano –especialmente de los excluidos– a la participación en los asuntos de interés público, asumiendo el esfuerzo de ir a buscar a aquellas personas que por diversas razones no tienen oportunidad de hacerlo. En las experiencias peruanas, ir al encuentro de la ciudadanía para escuchar lo que tiene que decir, resultó una experiencia reveladora para muchos colegas que actuaban sometidos a una perversa rutina de producción que les impedía contactar con ese “otro” del proceso comunicativo que producen los medios. Escuchar, atender los diversos puntos de vista, intereses y posiciones que tienen los acontecimientos (y no solo los dos establecidos por el modelo tradicional: “a favor” y “en contra”) es un criterio de trabajo, pero también una posición ética para definirnos como ciudadanos y como profesionales.



---

<sup>5</sup> El periodismo cívico es una experiencia de comunicación desde los medios, que busca generar un amplio debate público para analizar y proponer soluciones viables a determinado problema sentido por la población. Esta estrategia privilegia a la ciudadanía como la protagonista de la misma. Más información en: <http://www.comunit.com/en/node/34320>



En las esferas mediáticas, los sectores empobrecidos, las comunidades indígenas y otros sectores excluidos del poder y del control de recursos son noticia cuando hay un desastre natural, una situación violenta de carácter reivindicativo (una marcha) o un accidente; nunca desde las experiencias positivas que las hay (y por miles) en los barrios y comunidades (de vez en cuando), pero no aparecen como sujetos de derechos y con propuestas, en calidad de actores, tampoco se profundiza en sus necesidades, sus demandas e intereses.

En general, en los medios de comunicación de nuestros países, no se genera un contrapeso con las agendas macroeconómicas y políticas de los estados y de sectores empresariales, extranjeros y nacionales.

**7. La creatividad.** Lo anterior nos ofrece la posibilidad de inventar nuevos enfoques para el cubrimiento de los hechos. Por ejemplo, cómo se ve la cumbre de presidentes desde la percepción de los taxistas que vienen y van por la ciudad llevando ocasionales visitantes; o qué nos deja la opinión de las personas adultas mayores que ven desaparecer el parque en el que iban a pasear por la llegada de un moderno centro comercial; o qué pasa con las niñas y niños cuyas madres y padres son desalojados del mercado en el que trabajaban, etc. Desde las diversas perspectivas podemos ir renovando nuestros propios enfoques para el tratamiento periodístico de los acontecimientos, lo cual nos ayudará a impulsar el reencuentro de la ciudadanía con la política<sup>6</sup>.

**8. La siempre indispensable rigurosidad** para producir noticias. Hay que garantizar un efectivo "control de calidad" en el proceso de producción de noticias. La contrastación y verificación de datos es importante para no hacerle juego (por omisión, irresponsabilidad, ingenuidad o como quieran llamarle) a quienes se acercan a la prensa con un juego ya armado, buscando convertirnos en fichas. La redacción de los textos que serán impresos o leídos también es de cuidado imprescindible.

<sup>6</sup> Ante la constatación del tremendo descrédito que tiene la política en la población, el cantautor español Joaquín Sabina dijo en una entrevista que "la política es algo demasiado importante como para dejársela a los políticos". Una noticia puede ayudar a que la gente deje de seguir perdiendo por "W.O." (ausencia en el juego) ante la acción de políticos corruptos aunque elegidos legalmente por el voto ciudadano.

# Cómo Elaborar y Presentar una Investigación Periodística para Televisión

*Profesora: Digna Bendaña*





## El Reportaje

### I. ¿QUE ES EL REPORTAJE?

**Un reportaje** es un género periodístico que contiene varios en sí mismo: es al mismo tiempo una nota periodística, una crónica de los hechos, una entrevista y utiliza a cualquier otro género para dar información detallada del contexto y de todos los puntos de vista posibles de un hecho periodístico.

Dos son las características que distinguen al reportaje como género periodístico: ***exhaustividad y objetividad***.

- a. **Exhaustividad.** Para elaborar un buen reportaje, el periodista debe esforzarse en reunir cuantos datos y testimonios representativos tenga a su alcance, con el fin de transmitirlos al público una vez organizados. Esta exhaustividad en el tratamiento de los temas hace que el reportaje necesite de un espacio mucho mayor que cualquier otro género periodístico.
- b. **Objetividad.** Los datos que componen el reportaje deberán ser tratados y presentados con la máxima objetividad, para que el destinatario pueda formarse una opinión cierta sobre ese tema. La falta de objetividad supone transmitir una visión parcial, deformada o equivocada de lo hechos.

### II. DIFERENCIAS CON OTROS GÉNEROS PERIODISTICOS

**Una noticia** es cualquier hecho periodístico contado en forma relativamente breve que responde a las preguntas: ¿Qué?, ¿Quién?, ¿Dónde?, ¿Cómo?, ¿Por qué?

**Una crónica** es una historia contada de manera cronológica y un poco más subjetiva.

**El reportaje es más amplio que la noticia**

Muchas personas no comprenden o no diferencian al género reportaje del género noticia. Sencillamente lo observan como una simple información. ***Si conocemos que la noticia es definida como una publicación de un suceso actual y de interés social, y que el reportaje es un género que busca una información de manera amplia y profunda, entonces percibimos que sí existe una diferencia.*** Aunque el reportaje y la noticia tengan similitud en cuanto a que los dos informan sobre un hecho y deben redactarse de acuerdo a una estructura lógica y coherente; el reportaje es más abarcador y extenso que la noticia. La noticia sólo se encarga de presentar lo esencial del suceso ocurrido. Un aspecto más que distingue al reportaje de la noticia es la capacidad de análisis, claro, imparcial, en que el periodista puede inferir. En la noticia no se permite el análisis. Además, el tiempo para una noticia es sumamente corto, ya que la información se desvanece rápidamente. El reportaje, debido a su extensión investigativa, requiere de más tiempo para la publicación.

### **III. EL REPORTAJE: DEFINICIONES**

***Martín Vivaldi dice: "El término reportaje es una voz francesa con raíces inglesas, que realmente proviene del latín y que llevado al español es "Reportare": que significa traer o llevar una noticia. Y según la voz francesa Compte réude, se describe como la información recabada de algún hecho, situación o viaje escrito por un reportero. (1)***

***El reportaje es una información con carácter profundo; divulga un acontecimiento de actualidad pero amplia e investiga mucho más que la noticia. Narra lo que sucede, así lo señala el estudioso sobre este género, Eduardo Ulibarri. (2)***

***Rigoberto Amaya, gerente de Radio Mensabé, en la ciudad de Las Tablas, indica que en radio el género reportaje se basa en la mayor extensión de un tema, se profundiza mucho más, una investigación más abarcadora y de la capacidad de análisis que tenga el reportero, sin caer en la parcialidad de opinión. (3)***

***Según el manual de estilo del diario La Prensa de Panamá, el reportaje es el género periodístico que intercala la información con descripciones, introduciendo algunos aspectos literarios de interés para el consumidor informativo. (4)***

Después de proporcionar algunas definiciones acerca de reportaje, entonces podemos concluir que **el reportaje es** un trabajo informativo que requiere una ardua investigación acerca del tema a publicar. Igualmente profundiza mucho más que la noticia con respecto al desarrollo y contenido del hecho que se está tratando. Todo esto con un seguimiento lógico y coherente.

#### **IV: DIFERENTES FORMAS DEL GENERO REPORTAJE**

El reportaje se puede redactar de diferentes formas, atendiendo al tipo de tema investigado, lo extraordinario del mismo y por supuesto el **estilo y creatividad** que posea el periodista. **Las formas más usuales que se utilizan en este género son el descriptivo y el demostrativo.** El primero, como su nombre lo especifica, describe cada aspecto del tema investigado. Es llamado también gran reportaje o reportaje clásico o tradicional. Con respecto al demostrativo, es menos usado que el descriptivo; se utiliza con mayor frecuencia en el periodismo investigativo. Su función, comprobar algo dentro de la investigación.

**Para Elvia Tejada, periodista de profesión, son dos las formas en que se puede presentar el género reportaje; el ya conocido gran reportaje y el reportaje personalizado;** este último se instituyó hace algunos años en medios audiovisuales e impresos de Estados Unidos. En este tipo de reportaje **"el periodista es parte de la historia"**, presentando anécdotas, esbozando opiniones sobre el tema y presentando sus vivencias durante la investigación. (5)

#### **V. FUNCIONES Y CARACTERISTICAS DEL REPORTAJE**

El género reportaje como elemento periodístico debe responder a funciones y características para completar el ciclo del buen trabajo periodístico; en otras palabras, que el reportaje sea captado por quien lo recibe. , **el reportaje responde a cuatro funciones principales**, la primera de ellas es, sin duda alguna, la de **informar**. Es la función elemental de la profesión periodística, debemos informar sobre todo hecho de interés para nuestra sociedad. La segunda función a que responde el género reportaje es **describir**; de nada sirve la información si no se describe el suceso. Otra de las funciones del reportaje y que se liga mucho a la de describir es la **narración**, el acontecimiento se debe narrar de forma detallada. Y finalmente la última función es **investigar**, es simple si no hay

investigación no hay reportaje. En cuanto a las características de un reportaje podemos destacar la descripción del suceso, en este género periodístico la descripción es elemental, también está el interés y la importancia de dicho reportaje. Una característica muy importante es la ***veracidad y credibilidad que tenga el reportaje, en el trabajo investigativo no debe haber duda, la información presentada debe ser cierta y con fundamento.*** Por último, el periodista puede hacer observaciones u opinar, pero desde un ámbito muy profesional. Es importante que el reportero tenga la suficiente habilidad para buscar correctamente la información; además, su investigación debe abarcar todos los aspectos sobresalientes del tema. Sus fuentes tanto humanas como documentales y electrónicas deben acercarse lo más posible al eje del asunto. ***Con respecto a la estructura, no debemos olvidar la coherencia*** y seguimiento oportuno de los parámetros para redactar un reportaje: la entrada, los antecedentes al tema, desarrollo del tema, el análisis profesional del reportero y la conclusión; esto, más que todo en el medio impreso, pero no se puede olvidar para los otros medios de comunicación. Muchas veces, el periodista devanea su imparcialidad en el trabajo que realiza e introduce su opinión personal, lo que confunde y resta importancia y credibilidad al reportaje. En éste, las opiniones son las más objetivas posibles. El periodista de nuestro tiempo tiene la responsabilidad de informar correctamente un hecho. Ya sea mediante una noticia o un reportaje y este último ***requiere de una ardua labor de investigación aunada a la creatividad y responsabilidad del reportero para publicar un excelente trabajo periodístico.***

#### Bibliografía consultada

- [1] Vivaldi, Martín Gonzalo, "Géneros periodísticos", Prisma, 1ª edición mexicana, pp. 394.
- [2] Ulibarri, Eduardo, "Idea y vida del reportaje", Editorial Trillas, 1ª edición, Enero 1994
- [3] Amaya, Rigoberto, "¿Qué es el reportaje?" (entrevista) para el curso Técnica de la Información II, Las Tablas, República.

## VI. EL REPORTAJE EN TELEVISIÓN

Es el relato periodístico – descriptivo o narrativo – de una cierta extensión y estilo muy personal, en el que se intenta explicar cómo han sucedido unos hechos, actuales o recientes, aunque estos hechos no sean noticia en un sentido riguroso del concepto (Martínez Albertos).

En la televisión los reportajes pueden ser de longitudes muy variadas y suelen durar desde dos minutos hasta una hora. La finalidad del reportaje es, en esencia, ampliar los contenidos básicos de una noticia.

Algunos requisitos del género:

- Atribución
- Verificación
- Balance
- Imparcialidad
- Claridad
- Interés humano

En la televisión estos elementos son determinantes, si se tiene en cuenta que se trata, más que de una *información*, de una *presentación* de los hechos.

Es necesario atribuir a alguien con autoridad las aseveraciones que se vierten a lo largo de un reportaje. De ello depende que el material tenga fuerza y credibilidad.

Todo reportaje debe incluir los dos o más puntos de vista de las comunidades o personas envueltas en un tema controvertido. La labor del reportero es encontrar ese punto de balance para poder objetivar su reportaje.

Ejemplo: el tema de la eutanasia. Si sólo atiendo a las voces que defienden ese procedimiento, lo que voy a hacer no es un reportaje sino una apología.

El reportaje de televisión necesita, además, de un componente humano que lo haga atractivo y esto se consigue, por lo general, al utilizar temas de interés general, o usando personas y nombres familiares.

- Es importante que el reportaje consulte voces, testimonios. E. Swallow dice al respecto: “un reportaje de televisión que sea leído casi en su totalidad por un locutor no es televisión sino radio con ilustraciones”.

- El reportaje no admite editorializar: el periodista debe evitar expresar sus opiniones personales.
- Un reportaje bueno, según el teórico Tuchman, es aquel que nos dice “lo que queremos saber, lo que necesitamos saber y lo que deberíamos saber”. Ejemplo: los nuevos impuestos. Queremos saber en qué consiste el decreto; necesitamos saber de qué manera nos afectará y deberíamos saber todos los alcances que, en contexto, tendrá la medida.
- La valoración de los hechos que constituyen materia de un reportaje puede establecerse con base en los siguientes criterios:
  1. Impacto: hechos que pueden afectar a mucha gente. Ejemplo: los incrementos en los precios de los alimentos.
  2. Oportunidad: hechos inmediatos, recientes.
  3. Preeminencia: la jerarquía de las personas e instituciones que son parte de la noticia.
  4. Proximidad: cercanía entre los hechos y el área de cobertura de la televisora.
  5. Conflicto: hechos que reflejen enfrentamientos entre personas e instituciones.
  6. Rareza: insólito, inesperado.

## VII. TIPOS DE REPORTAJE

- **Científico:** Este tipo de reportaje destaca los avances y descubrimientos científicos más recientes. Interpreta los términos científicos haciéndolos entendibles para receptores de todo nivel cultural. Los reportajes médicos, ecológicos, astronómicos, bioéticos, etc.
- **Explicativo:** Se presta a ahondar en hechos de trascendencia entre la opinión pública, tiene un fondo predominantemente noticioso, pero detalla las causas y efectos de la noticia o serie de eventos noticiosos.

- **Investigativo:** El reportaje investigativo requiere una labor casi detectivesca del periodista para captar detalles completamente desconocidos sobre un hecho en particular. Requiere mucha confianza de las fuentes en el reportero, las que aportarán pruebas y documentos en muchos casos confidenciales, con la total certeza que el periodista no revelará sus nombres. Este tipo de reportaje habitualmente contiene cifras actualizadas y datos estadísticos en relación con el tema. Por la seriedad y extensión del reportaje (normalmente una serie de ellos), a veces requiere la participación de dos o tres periodistas que deben profundizar y verificar la información, así como evitar filtraciones o fugas informativas antes de la publicación de la investigación periodística.
- **Libre:** el reportaje libre nos presenta una estructura a elección, y menos extenso que los otros. La clasificación del reportaje se puede llevar a cabo con base en criterios de contenido o puramente formales. También se puede clasificar el reportaje por la estructura que adopta (docudrama, documental, series, informativos especiales...)

***No hay que confundir el gran reportaje con el documental, cuya principal característica es su a temporalidad, ya que en general su objeto está desligado de la actualidad inmediata.*** Sin embargo, ambos admiten una cierta seriación, pese a que el reportaje tiene que estar anclado en la actualidad.

Tampoco hay que confundir el gran reportaje (que se basa en el relato de hechos presenciados por el periodista) con el informe, género que se utiliza muchas veces para anunciar acontecimientos de gran interés (por ejemplo, la visita de un dignatario extranjero), como consecuencia de informaciones de relieve que los responsables de la cadena consideran que deben ser conocidas por la sociedad con cierta profundidad (un descubrimiento científico) y también como puente entre dos momentos de actualidad (un conflicto bélico donde se resume lo más importante que ha ocurrido, porque se prevé una acción de importancia próxima).

## VIII. ¿ CÓMO HACER UN REPORTAJE?

Selección del tema: debe ser interesante, actual o no actual, debe estar familiarizado preferiblemente o poseer buenas fuentes de información. Hay que definir un objetivo específico: delimitar el universo del tema.

A quienes quiero llevar mi mensaje, con quienes me quiero comunicar?

A través de qué canal ¿(en este caso es la TV)

Investigación del tema: búsqueda de las fuentes vivas (selección de los actores involucrados en el tema, buscando todos los ángulos) y fuentes muertas (documentales, libros, revistas, Internet)

El periodista intenta reunir datos, conocer causas, presentar antecedentes, analizar las consecuencias, contraponer puntos de vista diversos, confrontar diferentes interpretaciones, conocer las opiniones de los protagonistas o de los testigos de los hechos... y todo con el fin de ahondar cuanto sea posible en el problema objeto del reportaje, para dar una visión de él en todas sus facetas.

Dónde vamos a investigar, que sitios vamos a visitar? que cosas podemos predecir de ese sitio, a quienes voy a contactar? No podemos salir a la calle sin un propósito porque el tiempo es oro y debemos poder darle buenas instrucciones a nuestro camarógrafo.

### **Guía de investigación para la elaboración del reportaje**

Es ineludible que un buen periodista deba seguir una guía progresiva para los efectos de buscar el tema, las investigaciones correspondientes, selección de información, construcción del reportaje, la revisión de éste y su publicación. Primeramente, debe disponer de un tema, ya sea asignado o buscarlo si es por agenda libre. Dicho tema debe ser interesante y preferiblemente actual, aunque no es obligatorio. Seguidamente, el periodista inicia la búsqueda de las fuentes (ya sea humanas, documentales o electrónicas), que puedan guiarnos directamente a la investigación profunda del tema.

De inmediato se empieza el trabajo de investigar sobre el hecho en cuestión. Se realizan las entrevistas correspondientes.

Al poseer ya el material correspondiente a la búsqueda, se procede entonces a la selección minuciosa de la información a utilizar en la construcción del reportaje. En este caso se escogerá lo más importante, pero sin obviar ningún punto sobre el tema.



Dada la selección de la información, se comienza escribir la entrada para el reportaje. Por la amplitud y profundidad de este género, la entrada o entradilla tiene que ser llamativa e interesante para que capte la atención de quien la lea. De inmediato se empieza a la redacción lógica y estructurada del reportaje.

## **IX. EL PRE-GUION:**

Hacer un pre- guión de las imágenes que queremos conseguir. Pensar desde este momento cómo voy a impactar o impresionar a mi público.

Hacer un pre guión de la información que espero obtener de cada una de las personas que voy a entrevistar, valorar el aporte que dará cada uno de ellos a mi investigación, como encaja con mis imágenes.

Hacer una pre selección de los personajes y de la información que estoy buscando o que quiero obtener en el terreno.

Establecer contactos con las fuentes vivas, hacer citas previas con los entrevistados cuando se trate de especialistas y expertos en el tema con el objetivo de que estos se preparen sobre el tema previamente y los aportes sean sustantivos.

## **X. TRABAJO DE CAMPO**

Equipo básico: Camarógrafo, periodista -productor ejecutivo.

Equipo completo: Camarógrafo, sonidista, periodista productor ejecutivo-fotógrafo (algunas veces es necesario)

*El camarógrafo y el periodista deben hacer un solo equipo, armónico y eficiente, compenetrado.*

El lenguaje en televisión son principalmente las **IMÁGENES Y EL SONIDO**.

Realización de Entrevistas: actores seleccionados.

Levantamiento de imágenes y tomas de Recursos: en movimiento y estáticas. Cada toma tiene un propósito. Cuando salimos al campo nuestro objetivo debe estar presente

Otras fuentes gráficas: fotografías, documentos, videos con buena calidad, compatibles con el equipo propio.

## **XI. VISIONAJE**

El visionaje es clave para la preparación de un buen guión. De regreso del campo debemos revisar que hayamos recolectado la mayor cantidad de información posible que nos trazamos en el pre guión.

Durante el visionaje es bueno separar las tomas de recursos de las entrevistas y digitar tanto la toma de entrada como de salida en el segundo exacto.

Concluido el visionaje se deben seleccionar los bites y la mayoría de las tomas que utilizaremos en nuestro reportaje. ( no siempre podemos tener un buen camarógrafo para poder utilizarlas todas)

El visionaje, junto a la experiencia vivida en el campo nos dará la pauta para definir nuestra entrada y seleccionar tanto las tomas de apertura como los sounds bites más apropiados, de acuerdo con los objetivos específicos trazados en nuestra investigación del tema.

## **XII. ESCRITURA DEL GUION**

El guión es clave para un buen reportaje. El formato más común para escribir un guión en televisión tienen dos columnas ( audio y video) En la de audio van todos los bites y la locución. En la de video están todas las especificaciones de las tomas de recursos con las que vamos a forrar los audios.

Cuando elaboramos el guión debemos tomar las imágenes y la información de mayor impacto y contenido .

El guión debe ser escrito de forma coherente para lograr armar una estructura lógica.

Cuándo escribimos el guión nos encantamos y casamos con la entrada del reportaje, con el gancho que va a captar la atención del televidente.

Hay tantas estructuras como periodistas. No hay una receta, cada caso es único y singular, cada guión tiene sus propias características, todo depende de la información y principalmente de las imágenes que hayamos logrado captar.

Sin embargo podríamos seguir un patrón de acuerdo con el tipo de reportaje que estamos haciendo.

El guión debe contener la mayor cantidad de especificaciones para no perder el tiempo en la isla de edición.

### **XIII. POST PRODUCCION:**

Previo a la edición hacemos una selección en físico y el transfer de imágenes, las mejores imágenes del reportaje para hacer una viñeta de entrada.

Elaboración y diseño de gráficos

Fondos

Barra de GDC

Animaciones sencillas o en 3 D

Créditos

### **XIV. EDICION:**

La edición es el momento del nacimiento de reportaje, finalmente vamos a ver la cabeza, el cuerpo y el cierre.

Un buen guión y un buen editor son indispensables para obtener un buen producto final. Así como necesitamos una buena sinergia con el camarógrafo, debemos establecer una buena comunicación con el editor.

#### **Comentarios:**

Es ineludible que un buen periodista deba seguir una guía progresiva para los efectos de buscar el tema, las investigaciones correspondientes, selección de información, construcción del reportaje, la revisión de éste y su publicación. Primeramente, debe disponer de un tema, ya sea asignado o buscarlo si es por agenda libre. Dicho tema debe ser interesante y preferiblemente actual, aunque no es obligatorio. Seguidamente, el periodista inicia la búsqueda de las fuentes (ya sea humanas, documentales o electrónicas), que puedan guiarnos directamente a la investigación profunda del tema.

De inmediato se empieza el trabajo de investigar sobre el hecho en cuestión. Se realizan las entrevistas correspondientes.

Al poseer ya el material correspondiente a la búsqueda, se procede entonces a la selección minuciosa de la información a utilizar en la construcción del reportaje. En este caso se escogerá lo más importante, pero sin obviar ningún punto sobre el tema.

Dada la selección de la información, se comienza escribir la entrada para el reportaje. Por la amplitud y profundidad de este género, la

entrada o entradilla tiene que ser llamativa e interesante para que capte la atención de quien la lea. De inmediato se empieza a la redacción lógica y estructurada del reportaje.

# Periodismo y Campañas Electorales

*Profesora: Xiomara Laguna Oliva*



## Marco Legal sobre Libertad de Prensa y Derechos Políticos

Por el Dr. Cairo Manuel López<sup>1</sup>

El principio de la libertad ha sido considerado como un derecho básico y esencial para el ser humano y así ha sido expresado desde la época de la revolución francesa. Figurando, junto con el principio de la igualdad en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, siendo posteriormente incorporado a distintos textos constitucionales en el mundo.

Este principio, elevado a categoría de derecho humano fundamental, a su vez comprende y se expresa en una serie de derechos y libertades concretas, de cuya existencia, reconocimiento y ejercicio depende en buena medida la consolidación y fortalecimiento del Estado de Derecho y son consustanciales para la existencia de un régimen auténticamente democrático.

En ese sentido, la libertad de pensamiento y de conciencia son una expresión de ese gran principio de la libertad y en un mundo globalizado y de comunicaciones casi instantáneas, la libertad de pensamiento y de conciencia así como su comunicación adquiere un perfil especial que es preciso reforzar. Es justamente en ese marco de trascendencia que se han producido una serie de declaraciones, convenios, pactos y convenciones regionales y universales tendientes a asegurar esos derechos.

Nicaragua ha recogido muchos de estos principios en los 15 textos constitucionales que ha tenido el país en sus 220 años de vida constitucional y en las 14 reformas que se han hecho a esos textos. Así en la Constitución vigente de 1987, no sólo se reconocen esos principios sino que el texto constitucional incorpora, al ordenamiento jurídico nacional, varios de esos documentos internacionales. Así el art. 46 Cn dice:

### **Arto. 46 de la CONSTITUCIÓN POLITICA DE NICARAGUA**

*En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas; y en la Convención Americana de derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.*

---

<sup>1</sup> Asesor Externo en Materia Constitucional y Electoral.

No obstante esa disposición constitucional, el arto. 182 de la Constitución establece el principio de la superioridad de la Constitución Política sobre los tratados de manera que estos no están sobre ella, ni a la misma jerarquía sino más bien subordinados a ella. En ese sentido el arto. 182 de la Constitución dice:

#### **Arto. 182 de la CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA**

*La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno, las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones.*

### **LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE CONCIENCIA**

#### **Arto. 13 de la CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA).**

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección.*

#### **Arto. 18 de la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.*

#### **Arto. IV de la DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE**

*Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.*



## **Arto. 18 del PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (ONU)**

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.*

*Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.*

*La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*

## **CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA (1987)**

### **Arto. 25 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*Toda persona tiene derecho:*

1. A la libertad individual.
2. *A su seguridad.*
3. *Al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica.*

### **Arto. 29 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia, de pensamiento y de profesar o no una religión. Nadie puede ser objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar estos derechos ni a ser obligado a declarar su credo, ideología o creencias.*

### **Arto. 30 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*Los nicaragüenses tienen derecho a expresar libremente su pensamiento en público o en privado, individual o colectivamente, en forma oral, escrita o por cualquier otro medio.*

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

### Arto. 19 de la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

### Arto. IV de la DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

*Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.*

### Arto. 19 del PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (ONU)

— *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*

*Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

### Arto. 13 de la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

#### Libertad de Pensamiento y de Expresión.

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección.*

## **Arto. 66 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA.**

*Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

## **Arto. 67 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*El derecho de informar es una responsabilidad social y se ejerce con estricto respeto a los principios establecidos en la Constitución. Este derecho no puede estar sujeto a censura, sino a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley.*

## **Arto. 68 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*Los medios de comunicación, dentro de su función social, deberán contribuir al desarrollo de la nación.*

*Los nicaragüenses tienen derecho de acceso a los medios de comunicación social y al ejercicio de aclaración cuando sean afectados en sus derechos y garantías.*

*El Estado vigilará que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo. La ley regulará esta materia.*

## DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO Y EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

### Arto. 21 de la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

- (1) Toda persona tiene derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- (2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

### Arto. 25 del PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

### Arto. 13 de la CARTA AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS

- 1) Todos los ciudadanos tendrán derecho a participar libremente en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley.

**Arto. XX de la DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y OBLIGACIONES DEL HOMBRE.**

*Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.*

**Arto. XXXII**

*Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.*

**Arto. XXXIV**

*...Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el estado de que sea nacional.*

**Arto. XXXVIII.**

*Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.*

**Arto. 23 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.
  - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos
  - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
  - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

**Arto. 48 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA.**

*Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer.*

*Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.*

#### **Arto. 49 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad.*

*Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines.*

#### **Arto. 50 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA**

*Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo.*

#### **DOCUMENTO DE LA REUNION EN COPENHAGUE EN 1990 DE LA CONFERENCIA SOBRE LA DIMENSION HUMANA.**

Los estados participantes reconocen que *la democracia plural y el estado de Derecho son esenciales para asegurar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, al desarrollo de las relaciones humanas y a la resolución de otros asuntos afines al carácter humanitario*. En consecuencia, celebran el compromiso expresado por todos los Estados participantes con los *ideales de democracia y pluralismo político*, así como la determinación común de construir sociedades democráticas basadas en elecciones libres y en un estado de Derecho.

.....

Para fortalecer el respeto y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, para desarrollar las relaciones humanas y para resolver los asuntos de carácter humanitario, los Estados participantes acuerdan lo siguiente:

.....

3) Reafirman que la democracia es un elemento inherente al estado de Derecho. Reconocen la importancia del pluralismo en las organizaciones políticas.

5) Declaran solemnemente que entre los elementos de justicia esenciales para la expresión total de la dignidad y de la igualdad y de los derechos inalienables de todos los seres humanos se encuentran los siguientes:

51) elecciones libres que se celebrarán a intervalos razonables por medio del voto secreto o a través de un procedimiento equivalente de votación libre, bajo condiciones que aseguren en la práctica de la libre expresión de la opinión de los electores en la elección de sus representantes;

53) la obligación del gobierno y de las autoridades públicas de acatar la constitución y de actuar de manera consistente conforme a la ley;

54) una separación clara entre los Estados y los partidos políticos, en particular los partidos políticos no deberán fusionarse con el estado.

6) Los Estados participantes declaran que la voluntad de la gente, expresada libre y limpiamente a través de elecciones periódicas y auténticas, es la base de la autoridad y legitimidad de todo gobierno. En consecuencia, los Estados participantes respetarán el derecho de sus ciudadanos de participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de representantes elegidos libremente por ellos mismos a través de procesos electorales legítimos.

7) Para asegurar que la voluntad de la gente sirva como base en la autoridad de un gobierno, los Estados participantes:

7.1) celebrarán elecciones libres en intervalos razonables como marca la ley;

7.2) permitirán que todos los cargos de elección en por lo menos una cámara de la legislatura nacional sean obtenidos libremente por medio de una elección popular;

7.3) garantizan sufragio universal e igualatorio a todos los ciudadanos adultos;

7.4) asegurarán que todos los votos sean emitidos de manera secreta o a través de un proceso equivalente de libre votación, y que sean contados y reportados honestamente haciendo públicos los resultados oficiales.

7.5) respetarán el derecho de los ciudadanos de buscar cargos públicos o políticos, individualmente o como representantes de partidos políticos u organizaciones, sin ninguna discriminación.

7.6) respetarán el derecho de individuos y grupos de establecer, en completa libertad, sus propios partidos políticos o alguna otra organización política, proporcionándoles las garantías legales necesarias que les permitan competir con una base de igual trato por parte de las autoridades y ante la ley;

7.7) asegurarán que las leyes y la política pública funcionen para permitir que las campanas políticas se realicen en una atmósfera libre y justa en la que ninguna acción administrativa, violencia o intimidación impida a los partidos y a los candidatos presentar libremente sus opiniones, puntos de vista y cualidades o evite a los electores conocerlos impidiéndoles la emisión de su voto sin miedo a alguna represalia;

7.8) tomarán las medidas necesarias para que ningún obstáculo legal o administrativo se interponga en el camino del libre acceso a los medios en una base no discriminatoria para todos los grupos políticos e individuos que deseen participar en el proceso electoral;

7.9) asegurarán que todos los candidatos que obtengan el número necesario de votos requeridos por la ley sean debidamente instalados en su cargo permitiéndoles permanecer en él hasta el término de su período, o dándolo por concluido de una manera que sean por la ley de conformidad con los procedimientos constitucionales y democráticos- parlamentarios.

8) Los Estados participantes consideran que la presencia de observadores, nacionales e internacionales, pueden mejorar el proceso electoral de los países donde se estén celebrando elecciones. Por consiguiente, invitan a los observadores de cualquier país participante y a cualquier organización o institución privada que desee participar en ellos hasta donde la ley lo permita. Tales observadores no deberán interferir de ninguna manera en los procedimientos electorales.

.....

10) Al reafirmar su compromiso para asegurar los derechos de los individuos a conocer y actuar conforme a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y para contribuir activamente de forma individual o asociada, para su promoción y protección, los Estados participantes expresan su compromiso de:

10.1) respetar el derecho de todos, individual o en asociación, de buscar, recibir, e impartir libremente las opiniones e información sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo los derechos de difundir y publicar tales opiniones e información;

.....

10.3) asegurar que se permita a los individuos ejercitar el derecho a la asociación, incluyendo el derecho a formar, unirse y participar efectivamente en organizaciones no gubernamentales que busquen el apoyo y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo sindicatos y grupos de observación de los derechos humanos;

10.4) permitir a los miembros de tales organizaciones y grupos el libre acceso y comunicación con grupos similares dentro y fuera de sus respectivos países así como con organizaciones internacionales realizando contactos y cooperando con ellos y para solicitar, recibir, y utilizar contribuciones económicas voluntarias de fuentes nacionales e internacionales como lo establece la ley, con objeto de apoyar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

.....

24) Los Estados participantes asegurarán que el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mencionadas anteriormente no se encuentran sujetas a ninguna restricción excepto aquellas que marque la ley de conformidad con sus obligaciones ante la ley internacional, en particular con el Pacto Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles, y con sus compromisos internacionales, especialmente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estas restricciones se consideran excepciones extraordinarias. Los países participantes asegurarán que las restricciones no sean objetos de abuso y no se apliquen con carácter arbitrario, sino de una manera que asegure el ejercicio efectivo de estos derechos. En una sociedad democrática, cualquier restricción a los derechos y libertades deberá sujetarse a la ley y ser estrictamente aplicada de acuerdo a ella.

Resulta interesante el protocolo europeo sobre la organización periódica de las elecciones

## **PRIMER PROTOCOLO AL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES**

### *Artículo 3*

La Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar en intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones tales que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en cuanto a la elección del cuerpo legislativo.



- 3) Dirección domiciliar.
- 4) Ubicación y número de la Junta Receptora de Votos.
- 5) Número de inscripción.
- 6) Espacio para marcar si concurrió a ejercer el derecho al voto.
- 7) Sello y firmas del Presidente y de cualquier otro Miembro de la Junta Receptora de Votos.

**Artículo 56.-** El Consejo Supremo Electoral podrá mejorar técnicamente el formato y codificación de los catálogos de electores.

**Artículo 57.-** Los Catálogos de Electores serán remitidos por las Juntas Receptoras de Votos al Consejo Electoral Municipal correspondiente, para ser enviado al respectivo Consejo Electoral Departamental o Regional, quien a su vez lo enviará al Consejo Supremo Electoral, cuando haya concluido el período de inscripción o revisión. El Consejo Electoral correspondiente procederá de oficio o a solicitud de los interesados a examinarlos y depurarlos si fuere el caso.

**Artículo 58.-** Los interesados podrán solicitar ante el Consejo Electoral correspondiente que se corrijan los errores de inscripción y las omisiones.

Se entiende por interesado, para los efectos del artículo anterior, al propio ciudadano afectado y a los partidos políticos o alianzas de partidos.

**Artículo 59.-** Cuando los recurrentes soliciten la inclusión o exclusión de un ciudadano de los Catálogos de Electores, deberán hacerlo por escrito, el que podrán presentar ante el mismo Consejo Electoral o ante la Junta Receptora de Votos que corresponda, dentro de un plazo de diez días después de cerradas las inscripciones o verificaciones. La Junta, en su caso, remitirá la solicitud al Consejo Electoral respectivo, el que resolverá dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud.

**Artículo 60.-** Cuando un Documento de Inscripción, Verificación, Supletorio se destruya, se pierda o contenga errores, el ciudadano comparecerá ante el Consejo Electoral correspondiente solicitando la reposición o corrección según el caso. El Consejo resolverá dentro de tercero día de acuerdo con los méritos de la solicitud. El plazo para presentar la solicitud vencerá treinta días antes de la fecha de las elecciones.

## **TITULO V DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### **CAPITULO I DERECHOS Y DEBERES**

**Artículo 61.-** Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses.

Tendrán sus propios principios, programa político y fines. Se regirán por sus estatutos y reglamentos, sujetos a la Constitución Política y las leyes.

**Artículo 62.-** Son derechos de los partidos políticos:

- 1) Organizarse libremente en todo el territorio nacional.
- 2) Difundir sus principios y programas políticos sin restricciones ideológicas, salvo las consignadas en la Constitución Política.
- 3) Hacer proselitismo.
- 4) Dictar sus propios estatutos y reglamentos.

- 5) Opinar sobre los asuntos públicos con sujeción a las leyes.
- 6) Nombrar y sustituir en cualquier tiempo a sus Representantes ante los organismos electorales.
- 7) Presentar candidatos en las elecciones.
- 8) Tener su propio patrimonio.
- 9) Constituir alianzas entre sí.
- 10) Realizar reuniones privadas y manifestaciones públicas.
- 11) Recaudar los fondos necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con esta Ley y demás de la materia.
- 12) Ser acreditada su Directiva Nacional por el Consejo Supremo Electoral, como observadores oficiales en cualquier órgano de todo proceso electoral de acuerdo con el reglamento respectivo.

Recibir una asignación presupuestaria para su grupo parlamentario.

**Artículo 63.-** Son deberes de los partidos políticos:

- 1) Cumplir con la Constitución Política y las leyes.
- 2) Garantizar la mayor participación democrática en los procesos de elección de sus autoridades y de candidatos para las diferentes elecciones en que participen como partido político. En la selección del proceso de elección prevalecerá aquel que permita el mayor cumplimiento de este deber.
- 3) Ser transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia del mismo al Consejo Supremo Electoral.
- 4) Cumplir con las resoluciones del Consejo Supremo Electoral.
- 5) Impulsar y promover la vigencia de los derechos humanos en lo político, económico y social.
- 6) Presentar al Consejo Supremo Electoral la integración de sus Órganos Nacionales, Departamentales y Municipales en su caso; la revocación de los mismos, así como la modificación de sus estatutos y reglamentos.
- 7) Responder por las actuaciones que realicen en el marco de las alianzas que constituyan con otros partidos políticos y de las actuaciones específicas que realicen con ellos.
- 8) Participar, bajo pena de perder su personalidad jurídica sino lo hiciere, en todas las elecciones contempladas en el artículo 1º. de la presente Ley; a través de la presentación de las respectivas candidaturas.

## **CAPITULO II DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**Artículo 64.-** Los ciudadanos interesados en constituir un partido político deberán informarlo al Consejo Supremo Electoral, presentándole un calendario de la celebración de asambleas que

elegirán a sus Directivas Nacionales, Departamentales o Regionales y Municipales con el objeto que éste designe a un representante y su suplente, para verificar las elecciones.

**Artículo 65.-** Para obtener personalidad jurídica los interesados deberán llenar los siguientes requisitos:

- 1) Escritura Pública en la que se constituye la agrupación política.
- 2) El nombre del partido que desean constituir, y el emblema que lo diferenciará claramente de los demás partidos políticos legalmente existentes.

Ningún partido político o alianza de partidos podrá utilizar los colores de la Bandera Nacional en sus símbolos o emblemas partidarios. Queda también prohibido utilizar los nombres " Nicaragua" o "Patria" en la denominación, emblema y símbolos de los partidos o alianzas de partidos; así como utilizar los símbolos patrios en las concentraciones o manifestaciones públicas. Todo lo anterior, es por ser la Bandera, el Escudo y sus colores los símbolos Patrios de la República de Nicaragua.

- 3) Los principios políticos, programas y estatutos del mismo.
- 4) El patrimonio.
- 5) El nombre de su Representante legal y su suplente.
- 6) Constituir Directivas Nacionales con un número no menor de nueve miembros.
- 7) Constituir Directivas Departamentales y de las Regiones Autónomas conforme a la División Político Administrativa, con un número no menor de siete miembros.
- 8) Constituir Directivas Municipales, con un número no menor de cinco miembros, en todos los municipios del país.
- 9) Presentar documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el tres por ciento (3%) de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el Padrón Electoral de las últimas elecciones nacionales.

Las firmas de aceptación de los miembros de las Directivas y de documentos de respaldo de ciudadanos, deberán ser autenticadas por Notario Público, conforme la ley de la materia y además llevar el número correspondiente de la Cédula de Identidad. En el caso que los nombres, firmas y cédula de identidad se repitiesen más de una vez se considerará únicamente válida la de la primera solicitud.

Las Asambleas donde se elijan las Directivas a que se refiere el presente artículo, deberán ser verificadas por un representante del Consejo Supremo Electoral, debidamente nombrado para tal efecto.

**Artículo 66.-** Los requisitos señalados en el artículo anterior se presentarán ante el Consejo Supremo Electoral a través de Secretaría. El Consejo notificará a los partidos políticos de dicha presentación mandándolos a oír y teniendo sus respuestas, de los que así lo quieran, en el lapso de quince días.

**Artículo 67.-** Los partidos políticos podrán oponerse por escrito a la solicitud dentro del plazo señalado y deberán fundamentar su oposición.

Si se presentara oposición se mandará a oír al Representante de la agrupación solicitante para que conteste lo que tenga a bien dentro de diez días, con la contestación o sin ella, el Consejo Supremo Electoral resolverá lo que corresponda de acuerdo con la Ley.

**Artículo 68.-** En cualquier momento de la tramitación la agrupación solicitante podrá subsanar las deficiencias que le señale el Consejo Supremo Electoral.

**Artículo 69.-** El Consejo Supremo Electoral, una vez cumplidos los trámites y términos de los artículos anteriores, resolverá otorgando o denegando la personalidad jurídica a la agrupación solicitante.

**Artículo 70.-** El procedimiento señalado en el presente capítulo se aplicará en lo pertinente a cualquier solicitud de cambio de emblema o nombre de los partidos políticos.

**Artículo 71.-** En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones.

Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político administrativa de las Regiones Autónomas. En el caso de las organizaciones indígenas para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación.

Los partidos regionales podrán postular candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales Municipales y para Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas.

### **CAPITULO III DE LA CANCELACIÓN Y SUSPENSIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**Artículo 72.-** El Consejo Supremo Electoral, de oficio, o a solicitud del Fiscal General de la Nación o de otros partidos políticos, podrá cancelar o suspender la personalidad jurídica a los partidos políticos por el incumplimiento comprobado de los deberes establecidos en la presente Ley. Cancelada la personalidad jurídica de un partido político y disuelto éste, no podrá constituirse con ese mismo nombre en un plazo no menor de cuatro años.

La suspensión de un partido político prohíbe su funcionamiento por un lapso de tiempo determinado. La cancelación disuelve al Partido.

**Artículo 73.-** Son causales de suspensión el incumplimiento de los numerales 1) , 2) , 3) , 4) y 6) del Artículo 63 y el de las Normas Éticas de la Campaña Electoral de la presente Ley.

**Artículo 74.-** Son causales de cancelación:

- 1) La reincidencia en el incumplimiento de lo establecido en el artículo anterior.
- 2) La violación a las disposiciones que sobre el origen y uso del financiamiento se establecen en esta Ley para los partidos políticos en cuanto a sus responsabilidades.
- 3) Por autodisolución del partido político o por fusión con otro.
- 4) No participar en las elecciones que se convoquen, de conformidad al Artículo 1º de la presente Ley, y en el caso de haber participado no obtener al menos el 4% del total de votos válidos de las elecciones nacionales.
- 5) En el caso que los partidos políticos vayan en alianzas electorales y la alianza no obtenga al menos un porcentaje de votos válidos equivalente al cuatro por ciento (4%) multiplicado por el número de partidos que integran la alianza. En este caso los partidos políticos pierden su personalidad jurídica y únicamente la conserva el partido bajo cuya bandera fue la alianza, siempre y cuando ésta obtenga el porcentaje establecido en el numeral anterior.

**Artículo 75.-** Iniciado el procedimiento de oficio o recibida la petición de suspensión o cancelación, se mandará a oír al partido afectado por seis días para que conteste lo que tenga a bien.

Con la contestación o sin ella, pasado el término anterior, el Consejo Supremo Electoral mandará abrir a prueba por diez días, y resolverá dentro del término de quince días.

**Artículo 76.-** De las resoluciones definitivas que en materia de partidos políticos dicte el Consejo Supremo Electoral en uso de sus facultades que le confiere la presente Ley, los partidos políticos o agrupaciones solicitantes podrán recurrir de Amparo ante los Tribunales de Justicia.

## **TITULO VI DE LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATOS**

### **CAPITULO I DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS ALIANZAS ELECTORALES**

**Artículo 77.-** Para la presentación de candidatos, los partidos políticos deberán haber obtenido su Personalidad Jurídica al menos doce meses antes de la fecha de las elecciones de autoridades nacionales y seis meses para las restantes, e igualmente someterán al Consejo Supremo Electoral una solicitud escrita que deberá contener:

- 1) La certificación en que conste la personalidad jurídica.
- 2) El nombre de su representante legal y el de su respectivo suplente.
- 3) La identificación de la elección o elecciones en que participarán.
- 4) Las listas de candidatos presentadas por el representante legal del partido político, que al menos contendrán: el domicilio, lugar y fecha de nacimiento y tiempo de residir en el municipio, departamento o región según el caso. Debiéndose acompañar por cada candidato copia de la Cédula de Identidad correspondiente o certificación del organismo respectivo de que ésta se encuentra en trámite. En el caso de las elecciones municipales, la residencia para estos efectos, es el lugar donde se habita de forma real, continua y evidente.
- 5) El nombre del cargo para el que se les nomina.
- 6) Las siglas, emblema y colores que hayan adoptado para su identificación de conformidad a lo prescrito en el Artículo 65 de la presente Ley.

Ningún partido político o alianza política, podrá utilizar los colores de la Bandera Nacional en sus símbolos o emblema partidarios. Queda también prohibido utilizar los nombres " Nicaragua" o "Patria" en la denominación, emblema y símbolos de los partidos o alianzas políticas, así como utilizar los símbolos patrios en las concentraciones o manifestaciones públicas. Todo lo anterior, es por ser la Bandera, el escudo y sus colores los Símbolos Patrios de la República de Nicaragua.

- 7) El tres por ciento (3%) de firmas de ciudadanos identificados con el número de su cédula de identidad, todo de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 65 de la presente Ley, la que igualmente será aplicable a aquellos partidos políticos que hubiesen participado en alianzas.

Se exceptúa de esta disposición a los partidos políticos que en las últimas elecciones nacionales hayan obtenido un mínimo del tres por ciento (3%) de los votos válidos en las elecciones Presidenciales.

8) Aquellos ciudadanos que hubiesen renunciado a otra nacionalidad antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán presentar copia de La Gaceta, Diario Oficial, en la que ofrece dicha renuncia.

**Artículo 78.-** Para la presentación de candidatos, en el caso de alianzas de partidos políticos deberán someter al Consejo Supremo Electoral una solicitud escrita que deberá contener:

1) Certificación que compruebe la personalidad jurídica de los partidos políticos que la integran y nombre del partido que la encabeza.

2) Escritura Pública que compruebe la constitución de la alianza y su denominación.

3) Los requisitos de los numerales 2) , 3) , 4) , 5) , 6) , 7) y 8) del artículo anterior.

**Artículo 79.-** El Consejo Supremo Electoral, verificado el cumplimiento de los requisitos que deben llenar los candidatos de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, las leyes de la materia y de los dos artículos anteriores, procederá al registro provisional de los candidatos presentados.

**Artículo 80.-** Los partidos políticos con personalidad jurídica podrán constituirse en alianzas de partidos políticos y participarán en las elecciones correspondientes bajo el nombre, bandera y emblema del partido político integrante de la alianza que ellos mismos decidan y de esta forma el partido escogido será quien encabece dicha alianza.

El partido político que forme parte de una alianza electoral no podrá postular candidatos propios en la elección donde participe la alianza de la que forme parte. Cada partido integrante de la alianza deberá reunir el requisito del numeral 9) del Artículo 65 de la presente Ley.

Los partidos o alianzas de partidos deberán inscribir candidatos para todas las elecciones y cargos a que se refiere el Artículo 1 de la presente Ley.

**Artículo 81.-** No pueden ser inscritos como candidatos a los cargos de elección señalados en el Artículo 1 de esta Ley, quienes no llenen las calidades, tuvieren impedimentos o les fuere prohibido de conformidad con la Constitución Política y las leyes de la materia.

## **CAPITULO II DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 82.-** Los partidos políticos o alianzas deberán presentar candidatos en todas las circunscripciones de la elección en que participen.

Las listas que presenten para cada circunscripción deberán necesariamente tener el número total de candidatos, con la salvedad de las elecciones municipales en las que se exigirá la inscripción de candidatos al menos en el ochenta por ciento (80%) de los municipios e igualmente al menos el ochenta por ciento (80%) del total de las candidaturas.

No se aceptará la inscripción de un ciudadano para más de un cargo en una misma elección.

**Artículo 83.-** El Consejo Supremo Electoral fijará en el Calendario Electoral, el período hábil para la inscripción de candidatos. Los partidos políticos o alianzas de partidos, a través de sus respectivos representantes legales podrán sustituir sus candidatos en una, varias o todas las circunscripciones en el período señalado o en la prórroga que les conceda el Consejo Supremo Electoral.

**Artículo 84.-** Cuando el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, deniegue una solicitud o rechace a un candidato por no llenar los requisitos de

Ley, lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de los tres días siguientes a la resolución, para proceder a subsanar los defectos o a sustituir los candidatos.

Si la notificación se hace dentro de los últimos cinco días del período de inscripción, el Consejo dará al solicitante un plazo adicional de cinco días improrrogables para reponer o subsanar.

**Artículo 85.-** Una vez finalizado el período de inscripción, el Consejo Supremo Electoral inscribirá y registrará de manera definitiva a los candidatos y publicará las listas de estos en los principales medios de comunicación escritos una sola vez con el fin de que las organizaciones políticas participantes en el proceso electoral puedan impugnar dentro del tercero día dichas candidaturas. Una vez transcurrido el término y no se interpusiese recurso alguno o habiéndose interpuesto fuere resuelto, el Consejo Supremo Electoral mandará a publicar la lista definitiva de candidatos en La Gaceta, Diario Oficial, y en diarios de circulación nacional.

De conformidad a los resultados de las últimas elecciones generales, el Consejo Supremo Electoral procederá a designar las primeras cuatro casillas de la boleta electoral a los partidos o alianza de partidos de acuerdo al orden sucesivo del resultado de las últimas elecciones que correspondiere a cada partido o alianza de partido participante. Las restantes serán asignadas por sorteo. Cada partido o alianzas de partidos conservará su casilla correspondiente, de manera permanente, para futuras elecciones, mientras conserven su personalidad jurídica. En el caso de las alianzas se procederá conforme a lo dispuesto en el séptimo párrafo del Artículo 16 de la presente Ley.

## **TITULO VII DE LA CAMPAÑA ELECTORAL**

### **CAPITULO I DE LA PROPAGANDA ELECTORAL**

**Artículo 86.-** Durante la campaña electoral cuya apertura y cierre fijará el Consejo Supremo Electoral, los partidos políticos o alianzas de partidos que presentaron candidatos, desarrollarán las actividades encaminadas a obtener los votos de los ciudadanos explicando sus principios ideológicos, sus programas políticos, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno, los que podrán realizar en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos con derecho al voto.

La campaña electoral tendrá una duración:

- 1) Setenta y cinco días para las elecciones Presidenciales y de Diputados ante la Asamblea Nacional y para el Parlamento Centroamericano.
- 2) Cuarenta y dos días para las elecciones de los Miembros de los Consejos Regionales, Alcaldes, Vicealcaldes y de los Concejos Municipales.

Cuando se convoque a elecciones simultáneas se utilizará aquella alternativa de campaña electoral que ofrezca un período mayor.

En el caso de elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República cuando haya segunda vuelta la campaña electoral se desarrollará en el período intermedio, con una duración de veintiún días.

El período de propaganda para los plebiscitos y referendos será de treinta días.

**Artículo 87.-** Durante la campaña electoral, los partidos políticos o alianzas de partidos podrán, además de su propaganda ordinaria, publicar libros, revistas, folletos, panfletos, hojas sueltas, afiches, rótulos y otros; hacer uso de la prensa escrita, radial y televisiva y realizar actividades

proselitistas de diversa índole de acuerdo con las leyes vigentes y con las regulaciones del Consejo Supremo Electoral.

Toda propaganda electoral deberá identificar al partido político o alianza de partidos que la emita. La propaganda impresa deberá llevar pie de imprenta.

Se prohíbe difundir propaganda electoral con miras a dañar la integridad de los candidatos inscritos o que signifique un llamado a la abstención y violencia. Todo este material será retirado de circulación por la autoridad del orden público competente por resolución expresa del Consejo Supremo Electoral, ya sea de oficio o a solicitud de las organizaciones políticas quejas o agraviadas.

Podrán utilizar además:

- 1) Altavoces fijos y en vehículos, entre las siete de la mañana y las ocho de la noche.
- 2) Mantas, pancartas, carteles, dibujos, afiches y otros medios similares que podrán fijarse en bienes muebles e inmuebles, previa autorización del propietario o morador, pero en ningún caso en los monumentos y edificios públicos, iglesias y templos.

**Artículo 88.-** Los partidos políticos o alianzas de partidos deberán acreditar ante el Consejo Supremo Electoral a un representante con su respectivo suplente para los efectos de la campaña electoral.

**Artículo 89.-** Para la realización de manifestaciones públicas durante la campaña electoral se seguirá el siguiente procedimiento:

- 1) Los partidos políticos, o alianzas de partidos presentarán solicitud al Consejo Electoral correspondiente para la realización de la manifestación, señalando fecha, hora, día, lugar y trayecto con una semana de anticipación como mínimo.
- 2) El Consejo Electoral resolverá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la solicitud.
- 3) En caso de manifestaciones que puedan coincidir en tiempo y lugar, el Consejo Electoral podrá modificar la programación de las actividades, en consulta con los solicitantes para evitar alteraciones del orden público. La solicitud presentada primero tendrá preferencia.

El Consejo Supremo Electoral coordinará con las instancias correspondientes, para que movilizaciones de otra naturaleza que no sean partidarias no interfieran con la campaña electoral.

## **CAPITULO II SOBRE EL USO DE LOS MEDIOS RADIALES Y TELEVISIVOS**

**Artículo 90.-** Durante la campaña electoral para Presidente y Vicepresidente de la República, tanto para la primera y segunda elección si la hubiere y para Diputados ante la Asamblea Nacional y para el Parlamento Centroamericano, el uso de los medios de comunicación se regulará así:

- 1) El Consejo Supremo Electoral a los partidos políticos o alianzas de partidos que presenten candidatos garantizará:

1.1. Treinta minutos diarios en cada canal de televisión estatal.

1.2. Cuarenta y cinco minutos diario en cada una de las radioemisoras estatales.



Estos tiempos se distribuirán entre los partidos políticos o alianzas por partes iguales.

Los partidos políticos o alianzas de partidos podrán usar el tiempo que les corresponde de una sola vez o distribuido durante la semana. Al efecto, presentarán su propuesta de calendarización y horarios de programas al Consejo Supremo Electoral, que después de analizarlos, tomando en cuenta la programación de los canales de televisión estatal y de los medios radiales, elaborará el calendario y horario final, procurando la equidad en la distribución de los tiempos radiales y televisivos.

2) El Consejo Supremo Electoral garantizará a los partidos políticos o alianzas de partidos que tengan candidatos inscritos, el derecho de contratar para su campaña electoral espacio en los medios de comunicación privados.

3) Globalmente no se podrá dedicar al día a propaganda electoral más de:

3.1. Treinta minutos en cada canal de televisión.

3.2. Cuarenta y cinco minutos en cada radioemisora.

3.3. Dos páginas enteras en cada diario.

Ningún partido o alianza podrá contratar más del 10% de tiempo o espacio permitido en las radios y en los canales de televisión.

4) Los canales de televisión estatales y privados y las diversas radioemisoras, presentarán en un plazo determinado sus proyectos de tarifas al Consejo Supremo Electoral, quien establecerá las mismas y no podrá exceder su valor del precio fijado en los tiempos ordinarios.

Cada partido o alianza deberá pagar los costos de producción y realización de sus programas.

5) Para proteger a las empresas nacionales la producción y realización de los programas de radio y televisión se deberán hacer en el país, pero si las condiciones no lo permiten, podrán hacerse en el extranjero. El Consejo Supremo Electoral decidirá sobre esta imposibilidad, previo dictamen de los organismos técnicos correspondientes.

**Artículo 91.-** Para las elecciones de Alcaldes, Vicealcaldes, y de los Concejales Municipales, el Consejo Supremo Electoral garantizará a cada uno de los partidos políticos o alianzas de partidos:

1) Quince minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales que no alcancen cobertura nacional, en aquellas circunscripciones que hubiesen inscrito candidato.

2) Diez minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales con cobertura nacional y tres minutos en cada canal de televisión estatal, al cierre de su campaña.

Para efectos de determinar la cobertura de las radioemisoras, el Consejo Supremo Electoral realizará una clasificación de las mismas.

**Artículo 92.-** En la campaña electoral de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, el Consejo Supremo Electoral garantizará a los partidos políticos o alianzas de partidos:

1) Veinte minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales de las regiones autónomas.

2) Cinco minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales con cobertura nacional y en los canales de televisión estatales para la apertura y cierre de la campaña electoral.

La libre contratación no podrá exceder de los tiempos señalados.

Estos tiempos se distribuirán entre las entidades políticas en partes iguales. En ningún caso el tiempo radial mínimo podrá ser inferior a tres minutos por semana, aunque se exceda del tiempo total garantizado.

**Artículo 93.-** Las disposiciones sobre los medios radiales y televisivos relacionados con la distribución del tiempo, el procedimiento para la elaboración del calendario, horario, pago y fijación de las tarifas, se aplicarán en las elecciones municipales y los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

**Artículo 94.-** La realización simultánea de dos o más formas de elección no producen efectos acumulativos en los tiempos establecidos en los artículos anteriores. Se utilizará la alternativa que ofrezca mayor cantidad de tiempo.

### **CAPITULO III DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 95.-** Los derechos establecidos en los dos capítulos precedentes corresponden exclusivamente a los partidos políticos o alianzas de partidos que hayan presentado candidatos.

**Artículo 96.-** La propaganda electoral promoverá la participación ciudadana en el proceso electoral.

**Artículo 97.-** Setenta y dos horas antes del día de las votaciones cesará toda actividad de la campaña electoral y los medios de comunicación estarán a la orden del Consejo Supremo Electoral para difundir la información acerca de los procedimientos para ejercer el derecho del sufragio.

**Artículo 98.-** Los partidos políticos o alianzas de partidos que consideren violados sus derechos, podrán recurrir ante el Consejo Supremo Electoral en contra de las decisiones de los Consejos Electorales, dentro del término de seis días más el término de la distancia, a partir de la notificación de la resolución correspondiente.

El Consejo Supremo Electoral resolverá el recurso abriéndolo a prueba por un período de tres días y dictando el fallo en los tres días siguientes.

### **CAPITULO IV DEL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL**

**Artículo 99.-** El Estado destinará una asignación presupuestaria específica del uno por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República correspondiente, para reembolsar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano y que después de ella hayan conservado su personalidad jurídica. Dicho reembolso se otorgará a las Organizaciones Políticas que hayan obtenido al menos el cuatro por ciento de votos válidos y de acuerdo al porcentaje de los mismos. Debiendo rendir cuentas en forma documentada y detallada ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral.

De igual forma se asignará una partida presupuestaria específica del punto cinco por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República destinada a reembolsar los gastos en que incurrieron los partidos o alianzas que hubieren participado en las elecciones Municipales y del punto veinticinco por ciento para las elecciones de los Consejos de las

Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, debiéndose usar los mismos procedimientos y requisitos establecidos en el párrafo anterior para el entero del reembolso a las organizaciones que participaron en la elección correspondiente.

**Artículo 100.-** El Consejo Supremo Electoral presentará al Poder Ejecutivo un proyecto de presupuesto para los fines del artículo anterior, quien le dará la tramitación que corresponda.

**Artículo 101.-** El Consejo Supremo Electoral, previa aprobación de la Contraloría General de la República, acreditará a cada partido político o alianza de partidos, su derecho a recibir el reembolso correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 99 de la presente Ley.

**Artículo 102.-** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público procederá, de la partida presupuestaria destinada para tal efecto, al reembolso que en proporción a los votos válidos obtenidos corresponde a la organización política acreditada por el Consejo Supremo Electoral.

**Artículo 103.-** Los partidos políticos o alianzas de partidos podrán recibir donaciones de ciudadanos nicaragüenses o extranjeros, dentro de los montos, límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en esta Ley. No podrán recibirla de Instituciones Estatales o mixtas, sean éstas nacionales o extranjeras. Las donaciones de Instituciones provenientes del extranjero, se destinarán para la asistencia técnica y capacitaciones.

**Artículo 104.-** Los aportes privados directos deberán depositarse en cuentas especiales abiertas en bancos del Estado, si los hubiere, si no en Instituciones del Sistema Financiero Nacional, por cada partido político o alianzas de partidos. A este efecto, abrirán una cuenta para recibir los aportes destinados para centros de formación política y otra para campañas electorales.

Estos aportes privados directos a los partidos políticos o alianzas de partidos serán beneficiados con exoneración impositiva.

La documentación de las contribuciones privadas directas a los partidos políticos o alianzas de partidos será pública quedando esta documentación a disposición de la Contraloría General de la República.

Los partidos políticos o alianzas de partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

1) Contribuciones privadas anónimas, salvo las colectas populares.

2) Aportes provenientes de Entidades Autónomas o Descentralizadas, Nacionales, Regionales, Departamentales o Municipales.

**Artículo 105.-** Los partidos políticos o alianzas de partidos que recibieren contribuciones prohibidas incurrirán en una multa equivalente al doble de la donación o contribución ilícita, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en esta Ley y las penales que correspondan para las Autoridades, Mandatarios y/o Representantes que hubieren intervenido en el hecho punible.

Las personas jurídicas que efectuaren aportaciones prohibidas incurrirán en una multa equivalente al doble de la contribución ilícita, sin perjuicio de las sanciones penales que corresponda para los Directores, Gerentes, miembros del Consejo de Vigilancia, Administradores, Mandatarios o Representantes que hubiesen intervenidos en el hecho punible.

Las personas naturales que realicen contribuciones prohibidas incurrirán en una multa equivalente al doble de la contribución efectuada y serán inhabilitadas para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegidos en elecciones generales o partidarias, a la vez quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos por el término de dos a seis años sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.

Las multas referidas serán conocidas y resueltas por la autoridad judicial competente de acuerdo con el procedimiento ordinario y deberán enterarse en la administración de renta y serán a favor del Consejo Supremo Electoral para el desarrollo del programa de cedulación.

**Artículo 106.-** Para la importación de materiales de propaganda electoral, los partidos políticos o alianzas de partidos gozarán de franquicia aduanera, previa autorización del Consejo Supremo Electoral. La Administración General de Aduana deberá darle cumplimiento inmediato a dicha autorización.

## **CAPITULO V**

### **DE LAS NORMAS ÉTICAS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL**

**Artículo 107.-** La propaganda electoral deberá ceñirse a los valores, principios y derechos consignados en la Constitución Política. Los partidos políticos o alianzas de partidos deberán respetar estrictamente las normas éticas, la moral y la consideración debida entre ellos y a los candidatos nominados, a los electores y al pueblo nicaragüense.

La propaganda de las organizaciones políticas deberá versar sobre sus programas de gobierno y los valores y principios en que se sustentan, a la vez podrán promover el conocimiento público de la trayectoria política, cualidades y virtudes que enaltezcan la imagen de los candidatos, a quienes se prohíbe denigrar, ofender o descalificar a sus adversarios.

Las acciones penales por injurias y calumnias cometidas en contra de los candidatos se conocerán de conformidad con la legislación común.

Se prohíbe el uso de bienes propiedad del Estado para fines de propaganda política. En las oficinas públicas no podrá hacerse proselitismo político.

Cualquier denuncia sobre la violación de esta disposición o de cualquier otro tipo de coacción, se estará a lo dispuesto en esta Ley y los responsables cometerán delitos electorales.

**Artículo 108.-** El Consejo Supremo Electoral, treinta días antes del comienzo de la campaña electoral, emitirá un reglamento para la regulación específica de la ética electoral, previa consulta con los partidos políticos.

## **TITULO VIII**

### **DE LA VOTACIÓN**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LA EMISIÓN DEL VOTO**

**Artículo 109.-** Los ciudadanos concurrirán a depositar el voto en la Junta Receptora de Votos en cuya lista se encuentren registrados.

**Artículo 110.-** El día fijado para las votaciones, los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, con sus respectivos suplentes, se constituirán en los locales correspondientes a las seis de la mañana. Una vez constituida la Junta, se retirarán del local los suplentes. La votación comenzará a las siete de la mañana.

**Artículo 111.-** Las Juntas Receptoras de Votos funcionarán en el local que para ese efecto haga del conocimiento público el Consejo Electoral correspondiente dentro de la demarcación establecida por el Consejo Supremo Electoral conforme el Artículo 23 de esta Ley. Los locales deberán llenar los requisitos establecidos en esta Ley para garantizar el voto secreto y la pureza del proceso electoral.

Las Juntas Receptoras de Votos que por fuerza mayor tengan que cambiar de lugar dentro de su delimitación territorial, podrán hacerlo previa autorización del Consejo Electoral Municipal de

los políticos tradicionales, la Iglesia, los militares, la llamada sociedad civil y los medios. Los cinco conforman los jugadores básicos de este deporte nacional.

Hablar de Iglesias y sectas politizadas, de militares politizados y de medios politizados se ha convertido en una referencia obligada a la hora de informar sobre la realidad y los acontecimientos políticos, o de discutir estos temas en los diferentes foros públicos.

Seguramente el tema de la politización de la Iglesia y de los militares podrá ser tratado mejor en otro foro, por lo que en el presente análisis me limitaré a abordar el tópico más inmediato: los medios y la política.

En Filipinas, los medios son considerados una de las instituciones más referenciales y más libres del país. Tan referenciales son, que los políticos buscan estar presentes en cuanto contexto mediático les sea posible.

Digo, entonces, que en Filipinas no estamos en presencia de una mediatización de la política o de una politización de los medios. Estamos en presencia de ambas cosas.

Basta decir que los denominadores comunes de ambos son el poder y la corrupción. Permítaseme ilustrar lo dicho.

## I. La "mediatización" de la política

Cuando en 1972 fue impuesta la ley marcial, el régimen de Ferdinand Marcos no perdió tiempo en poner los medios de comunicación bajo el control del Gobierno para transformarlos en una maquinaria al servicio de la propaganda oficial. La televisión nacional y los diarios, la televisión comercial y las estaciones de radio, controladas por los amigos del Gobierno, sirvieron básicamente para mantener a los Marcos en el poder durante más de dos décadas.

Los medios se habían transformado súbitamente en una herramienta por demás eficiente para sostener el poder político. Dada la característica geográfica de archipiélago del país, sólo los medios ofrecían las instalaciones adecuadas para enviar desde el poder central mensajes políticos que llegaran a todo el territorio nacional.

Irónicamente, habría de ser el único medio opositor no alcanzado por las mordazas del poder el que en 1986 contribuiría a expulsar, al menos temporalmente, a los Marcos de los corredores del poder. En efecto, confiado en la

total supremacía de su brazo propagandístico, el presidente Marcos permitió a principios de la década de 1980 y como forma de demostrarle al mundo que existía la “libertad de prensa” en el país, la libre circulación de la “prensa mosquito”, como se llamaba a varias publicaciones menores opuestas al régimen. La medida demostraría ser un error fatal. Colectivamente, estas publicaciones ayudaron a galvanizar la oposición al poder de los Marcos, enardecida por el asesinato del ex senador Benigno Aquino.

Desde entonces, los políticos viejos y nuevos del país nunca dejaron de sentir el poder de los medios. Con la plena restauración de las libertades, una medida que siguió a la exitosa campaña opositora al poder, los medios filipinos ejercitaron sus músculos y buscaron recuperar su talla en la región y transformar Filipinas en el país con la prensa más libre de Asia. Sin embargo, la espada desenfundada de una prensa licenciosa hizo que la nueva camada de políticos que asumió las riendas del gobierno se mostrara desconfiada y recelosa ante los medios.

El primer flagrante intento de los políticos por controlar el poder de los medios fue la introducción de una veda para la propaganda política durante las campañas electorales. Esta legislación, sin precedentes en el país, tenía la evidente intencionalidad de nivelar el campo de juego entre candidatos con mayor o menor poder económico que se disputaban los cargos públicos. Pero al igual que el agua que busca su propio nivel y se escurre por el más mínimo agujero, la veda publicitaria derivó en la creación de otra monstruosa forma de poder de los medios sobre la política, el poder de personajes destacados que se convirtieron en los nuevos contendientes en la carrera por ocupar los cargos electivos del Estado.

Personajes populares, tanto de la televisión como de la radio, del periodismo escrito y del espectáculo, vieron en la veda publicitaria una oportunidad y una ventaja para ingresar en la arena política, caracterizada por campañas políticas desprovistas de toda discusión conceptual. Repentinamente, los candidatos más formados, pero menos conocidos, se vieron imposibilitados de competir con personajes de los medios, conocidos por todos. Al cabo de una década no eran pocas las personalidades de los medios y de la farándula que asumieron cargos electivos, tradicionalmente reservados a abogados, hombres de negocios y economistas.

Un caso paradigmático fue el meteórico ascenso del actor de cine Joseph Estrada, que comenzó como intendente de una pequeña ciudad, pasó luego a ocupar el cargo de senador, escaló a vicepresidente y finalmente

asumió como Presidente de la República. Sin embargo, los medios opositores expusieron minuciosamente detalles de actividades ilegales (e inmorales) del señor Estrada que determinaron finalmente su alejamiento de la política.

La inesperada pero exitosa irrupción de las personalidades de los medios en la política se convirtió en una tendencia que derivó en otra práctica aberrante de los medios filipinos que institucionalizó la mezcla entre funciones políticas y mediáticas. Probablemente sea eso a lo que nos referimos cuando hablamos de “mediatización de la política”.

Amenazados por la invasión de las personalidades de los medios y de la farándula, los políticos aprendieron que la única forma de sobrevivir a esta embestida era lograr aparecer regularmente en los medios hasta transformarse en personajes igualmente familiares. Hoy no es inusual ver un desfile de senadores, diputados, intendentes, gobernadores y legisladores locales que escriben sus propias columnas en los diarios o que tienen su propio programa de opinión en radio o televisión.

En este sentido, el Instituto de la Prensa Filipina planteó públicamente temas éticos que involucran la indefinición de los políticos, específicamente miembros del gobierno, que actúan simultáneamente como periodistas en la televisión. La organización censuró esta fusión indeseada y lo hipócrita de la situación, al admitir que el rol de los medios como guardianes de los actos de gobierno ha quedado desvirtuado. Con los controlados asumiendo el rol fiscalizador ¿cómo puede el público seguir creyendo en los medios?

Actualmente, el Senado filipino está integrado por una serie de personalidades de la televisión de los rubros información, deporte y cine, abocados ahora a la tarea legislativa. Dos ex locutores de noticieros televisivos conservaron sus puestos como conductores de un popular programa periodístico y también escriben columnas de opinión en los diarios de circulación nacional; otro es un ex comediante de la televisión que continúa apareciendo en roles protagónicos de programas *sit-com* (comedias de situación); un tercero aprovechó el tiempo hasta la reelección para hacer un protagónico en una película al estilo Robin Hood que él mismo produce. Un senador muy popular es el ex conductor de un programa de opinión en la televisión y está casado con una conocida actriz que conduce un programa de entretenimiento semanal, en tanto que otro es el retoño de una familia política, casado con otra estrella de cine igualmente popular y que recientemente asumió como intendente de una ciudad. Otro senador fue un famoso basquetbolista y se proyecta como figura emblemática del deporte nacional. Para no ser menos, otros

cuatro senadores que no provienen ni de los medios ni del espectáculo están conduciendo programas de radio semanales con el evidente propósito de lograr que sus nombres sean recordados favorablemente a la hora de emitir el voto. También integran la nómina dos senadoras que llevan apellidos de figuras muy conocidas a nivel nacional.

La lista de las personalidades de los medios que se han transformado en servidores públicos y viceversa crece en forma exponencial si se incluyen los congresistas, gobernadores, intendentes, ediles y miembros del gabinete presidencial que ahora ensayan su suerte en la radio, la televisión y en las columnas editoriales de los diarios.

Cabe destacar, asimismo, que un candidato actual a la presidencia, perdedor de las elecciones celebradas hace cinco años, ha estado conduciendo durante los últimos tres años un programa de opinión en la radio. Tres senadores son caras familiares en avisos de la televisión elogiando marcas de detergentes, licores o medicamentos, mientras que simultáneamente el país es bombardeado con cortos publicitarios sobre la “visión y los logros” de los candidatos que aspiran a las elecciones nacionales de 2004.

Luego de la elección del presidente Estrada (y más recientemente la elección de Arnold Schwarzenegger como gobernador de California), un popular actor de cine busca emular a ambos, lanzándose a la carrera por llegar al máximo puesto político del país: la presidencia. Su principal rival no es el actual presidente, sino el popular senador que continúa conduciendo hasta la fecha su propio programa de interés público.

Dadas las tendencias políticas descritas, una periódica exposición mediática como periodista o integrante del espectáculo prácticamente garantiza un ingreso exitoso a la política nacional y local.

En resumen, sólo los políticos que saben moverse en los medios son capaces de conservar sus cargos políticos, y eso mientras no se perfile otra personalidad mediática capaz de superar sus niveles de popularidad.

## **II. La politización de los medios**

Con la evidente “mediatización” de la política en el país, la politización de los medios se hizo inevitable.

Tratándose del deporte nacional, los filipinos siempre están actualizados en temas de la política gracias a los diarios nacionales cuyas primeras



planas están dedicadas a informar sobre hechos de la política nacional o actos de gobierno, en tanto la televisión y los medios de radiodifusión suelen recoger la agenda fijada por los medios gráficos.

En buena medida, la politización de los medios de comunicación deriva de la tendencia de los políticos a convertir los medios en un campo de batalla, en un espacio desde el cual lanzan permanentes declaraciones, en tanto que utilizan las entrevistas como forma de responder a informaciones publicadas en los medios o comentarios formulados desde las columnas de opinión.

Como consecuencia de esta situación, no son pocos los dirigentes políticos que son defenestrados o glorificados por los medios con un grado de intensidad tal, que muchas carreras políticas se han visto frustradas o catapultadas al éxito gracias a los informes y comentarios de los medios. Tal es la influencia que ejercen los medios de comunicación en Filipinas que para muchos poseer el control de los mismos se ha convertido en una verdadera obsesión.

Paradójicamente, es la enorme influencia ejercida por los medios sobre la política la que ha hecho que los periodistas, a la vez, sean muy vulnerables para los políticos. Mientras que esta situación ha animado a los medios a ser pro-activos en el diseño de la agenda del gobierno nacional, muchos políticos han detectado al mismo tiempo una oportunidad para explotar y fijar la agenda en los medios.

Dada la importancia de los medios de comunicación, convertidos en una fuerza imposible de ignorar, los políticos dedican gran parte de su tiempo a recrear nuevas formas de generar apoyo del público a través de los medios. En la mayoría de los casos, los políticos han tenido éxito aprovechando la situación económica de los periodistas, una práctica que ha determinado una amplia corrupción en las filas de la industria mediática.

Con políticos dispuestos a pagar a los periodistas por “una cobertura periodística favorable o por comentarios elogiosos”, la industria de los medios ha acuñado la despectiva frase AC / DC para describir el rol funcional de los medios bajo estos acuerdos. En la jerga política AC / DC (*alternated current / direct current*, en electrónica) es la sigla de “ataque y cobre” / “defensa y cobre”.

AC es una técnica utilizada por los periodistas para obligar a políticos vulnerables a pagar para que el periodista “cese y desista” de escribir notas o comentarios críticos. En otras palabras, es extorsión. DC, por otra parte,

es una técnica utilizada por los periodistas para obligar a los políticos a demostrar su apreciación por artículos o comentarios positivos. En pocas palabras, es una tarifa “por servicios prestados”.

La veda publicitaria durante las campañas electorales puso en situación difícil tanto a las empresas de medios de comunicación como a los periodistas. Las empresas perdieron los ingresos que generaba la publicidad política, en tanto que los periodistas se vieron presionados a recurrir al AC / DC para proveer posibilidades de comunicación que la veda había eliminado. Con cada elección, los niveles de corrupción de los periodistas en manos de los políticos alcanzaron nuevos valores máximos. Felizmente, la veda fue derogada algún tiempo atrás, aunque las prácticas de corrupción persisten.

### III. Conclusión

Mientras que la pluralidad de voces hace a una democracia activa, la politización de los medios ensombreció la voz pública y potenció las voces estridentes de políticos que creen que lo que tienen para decir a los medios es lo que más interesa a la opinión pública.

En razón de todos estos intentos y propósitos, los medios de comunicación filipinos han sufrido una transformación que los propios periodistas ya están comenzando a lamentar. Por otro lado, los políticos están comenzando a sentir la relación con los medios como muy estresante, cuando no gravosa.

Hoy, los rezos más fervientes de los periodistas y políticos filipinos apuntan a ver una política desmediatizada y medios despolitizados con plena restauración de la ética en las prácticas políticas y periodísticas.

### RESUMEN

Con la ley marcial impuesta por Ferdinand Marcos en 1972 los medios filipinos fueron puestos al servicio de la propaganda oficial y sirvieron para mantener a Marcos en el poder durante más de dos décadas. Confiado en la supremacía absoluta de su maquinaria propagandística, Marcos permitió, como forma de demostrarle al mundo que existía la libertad de prensa en el archipiélago, la libre

circulación de varias publicaciones menores opuestas al régimen, las que colectivamente contribuyeron a galvanizar la oposición. Desde entonces, los políticos viejos y nuevos del país nunca dejaron de sentir el poder de los medios y buscan estar presentes en todos los contextos mediáticos posibles, al tiempo que se muestran recelosos y desconfiados ante los mismos. De este modo, están presentes en Filipinas la mediatización de la política y de la politización de los medios, fusión indeseada, censurada por el Instituto de la Prensa Filipina, en tanto desvirtúa el rol de los medios como guardianes de los actos de gobierno.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004

# La política resignificada desde la televisión

Valerio Fuenzalida

No es necesario dedicar mayor espacio para justificar la pertinencia de debatir la relación entre TV y política, el medio al cual se le ha atribuido el mayor impacto en el ejercicio de la actividad política desde la segunda mitad del siglo XX en adelante. En efecto, la TV ha provocado atracción, deslumbramiento y creencias mágicas en su omnipotencia política. También ha sido considerada por algunos cientistas como la causa de la decadencia apocalíptica de las relaciones sociopolíticas y algunos dirigentes se sienten incluso victimizados por la TV. Pero efectivamente es cierto que la TV cambia ciertos aspectos de la política y acentúa algunas contradicciones inherentes al quehacer político que luego mencionaremos, y que genera en el interior de los propios partidos políticos un importante enfrentamiento entre los cientistas

## VALERIO FUENZALIDA

Productor chileno de TV. Investigó durante varios años el proceso de recepción de la TV por parte de la audiencia. Se desempeñó por una década como jefe de Estudios Cualitativos en la Dirección de Programación de Televisión Nacional de Chile. Ha impartido talleres de entrenamiento en géneros televisivos y en investigación de la audiencia para canales televisivos y universidades latinoamericanas. Profesor en la cátedra UNESCO de Comunicación Social. Autor de numerosos libros (*Televisión Abierta y Audiencia en América Latina* es uno de los más recientes) y artículos sobre TV. Actualmente trabaja como consultor privado para canales de TV. Profesor del Magister en Comunicación Social de la Universidad Diego Portales. Director del Diplomado en Estudios de Audiencia en el Instituto de Estudios Mediales de la Facultad de Comunicaciones en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Editor asociado de la revista *Telos* en Madrid.

críticos escépticos (o apocalípticos ante la pretendida mala influencia de la TV) con los *practitioners* encargados de las estrategias comunicacionales en las campañas electorales, el diseño de la imagen corporativa del partido y el asesoramiento acerca de la presencia de los dirigentes políticos en diversos espacios de la pantalla.

Una reciente síntesis de estos problemas se encuentra en los importantes estudios reunidos por Frank Priess en el texto *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada* (Priess, 2002). Este artículo, sin embargo, subraya un aspecto insuficientemente destacado, al menos en el debate latinoamericano, como es el de la introducción de *la perspectiva de la audiencia receptora televisiva de la región ante la política*, aspecto en el cual el autor ha tenido una larga experiencia profesional dentro de departamentos de estudios de la audiencia en canales de TV. Desde esta perspectiva aparecen nuevas formas de comprender, en *el sentido del Verstehen cualitativo*, los cambios en la percepción de la política por parte de la ciudadanía constituida en audiencia televisiva dentro de la situación existencial del hogar-familia.

Como nota previa conviene advertir que *la relación TV y política no puede aislarse de la historia socio cultural de cada país*, incluso de las diversas regiones de cada país. Esa relación no es unívoca en todo el mundo, sino que es variable según la historia política de cada país y el grado de práctica e interiorización de la cultura política. La relación cambia, como se verá, si el régimen electoral es presidencial o parlamentario; cambia según las leyes que regulen el sistema general de medios y, en particular, de la legislación televisiva, esto es, si ella permite o prohíbe la publicidad política pagada y si obliga a emitir publicidad gratuita y proporcional por canales de TV en períodos electorales. Por lo tanto, las tendencias que pueden detectarse en las relaciones TV y política son más particulares que universales y no deben ser tomadas como verdades inamovibles.

También como breve nota previa, es preciso añadir que muchos cambios en las concepciones y en la actividad socio política no pueden atribuirse a la influencia de la mediatización de la política o a la llamada “americanización”, esto es, a la profesionalización del marketing político. *Muchos profundos cambios en la política son tributarios más bien de las enormes transformaciones que han ocurrido y que siguen ocurriendo*. Con el fin de la guerra fría, muchos problemas internos de cada país adquieren un diagnóstico más común y transversal en lugar de los antiguos diagnósticos de clases enfrentadas. En efecto, al menos en

Occidente no tienen viabilidad política sino los proyectos dentro de la democracia occidental y del sistema capitalista de mercado. El cuestionamiento al mercado y a la democracia representativa es más bien de tipo reformista, y las restringidas aspiraciones por un cambio radical aparecen actualmente como un utopismo sin viabilidad real en plazos previsibles (Brünner Moulian, 2002). La búsqueda de la focalización en las actividades del Estado y una mayor eficiencia en el servicio público así como la vigorización de la sociedad civil, son tendencias que no podrían ser atribuidas sólo a la mediatización de la política. La acentuación de los bloques regionales como la Unión Europea y los tratados multilaterales o bilaterales de libre comercio estimulan relaciones internacionales más pragmáticas de país o región que partidarias o ideológicas. Ante la globalización, muchos políticos acentúan la búsqueda de visiones estratégicas nacionales. En política internacional, muchos importantes medios de comunicación tienen planteamientos editoriales que difieren muy poco de las políticas internacionales de los gobiernos de sus países, como las cadenas televisivas privadas norteamericanas en algunos conflictos recientes. El diario francés *Le Monde* prácticamente no difiere editorialmente de la política del gobierno francés, al menos en relación con América Latina.<sup>1</sup> Estos cambios recientes, más bien independientes de la mediatización de la política, deben ser rápidamente señalados aquí, pero no pueden ser subvalorados, aun cuando no se comparta la ideología del fin de las ideologías y, por el contrario, sea perfectamente necesario debatir cuáles son las ideologías hoy invisibles pero presentes.

## I. Dos características de la comunicación televisiva

Vamos a destacar dos características culturales privilegiadas por la comunicación televisiva, las cuales efectivamente van a tener fuertes repercusiones en la relación de los ciudadanos con la actividad política y van a revelar ciertas contradicciones.

### A. La naturaleza intrínseca del lenguaje televisivo

Una primera característica cultural es la naturaleza intrínseca del lenguaje televisivo. La sociosemiótica ha tornado hoy ingenua la comprensión ampliamente vulgarizada de que el lenguaje televisivo sería homólogo al

lenguaje lecto-escrito, y que, por tanto, los problemas de la política con la televisión se resolverían con un mejor uso del medio por parte de profesionales más cultivados. Actualmente se acepta que la TV ha masificado un lenguaje cualitativamente diferente al lenguaje verbo-conceptual. Los signos audiovisuales son de carácter concreto y dentro del repertorio de signos concretos posibles de ser puestos en pantalla, los más atrayentes a la percepción humana son los rostros y cuerpos de hombres y mujeres, signos corporales con una fuerte incidencia afectiva. El semiólogo Eliseo Verón (2001) ha destacado que, finalmente, la comunicación televisiva –y en particular la comunicación política por TV– se hace a través de los “cuerpos significantes”. Son los cuerpos y rostros, oral y visualmente compareciendo en pantalla, quienes constituyen los signos de comunicación; no son los conceptos verbo-rationales –del discurso escrito o percibido auditivamente– los que llevan el peso de la comunicación televisiva. Los problemas son, pues, no de uso, sino de la propia naturaleza del nuevo código televisivo en operación social, con sus capacidades expresivas diferentes y sus limitaciones (Fuenzalida, 2002).

Este profundo cambio cultural en el lenguaje comunicacional predominante y masivo trae al menos dos consecuencias para la comunicación política: *el lenguaje audiovisual predominante privilegia una comunicación personalizada y corporalizada. Tendrán ventajas aquellos políticos que con su cuerpo establezcan una mejor comunicación*; esto es, el político exitoso requiere hoy de más atributos que antes de la comunicación televisiva.<sup>2</sup> Pero, adicionalmente, *este tipo de comunicación visual-afectiva y personal-corporal entra en contradicción con una manera altamente racional de hacer política*. En efecto, la política se ha definido tradicionalmente como una manera racional de articular, *a través del diálogo verbal*, los diferentes intereses de los ciudadanos. Parecería, entonces, que tal racionalidad ahora quedara relegada más bien al interior de las negociaciones verbales de la clase política, pero que la relación televisiva con los electores fuera más bien de persuasión y seducción. Pero ésta es una contradicción pretelevisiva e inherente al quehacer político: la seducción demagógica siempre ha sido una amenaza en el quehacer político; y el populismo, desde la retórica, puede ser definido como una comunicación seductoramente engañosa. El cambio introducido por la TV son los nuevos códigos a disposición de la seducción populista. Sin embargo, aquí ya aparecen dos contradicciones relevadas con la masificación de la comunicación televisiva, y que será necesario retomar.

## B. La situación de recepción televisiva en el interior del hogar-familia

Una segunda característica de la actual TV es la situación de recepción televisiva en el interior del hogar-familia. Esta característica nos interesa por las consecuencias que tiene en relación con la política. Sin embargo, a diferencia de la anterior característica, intrínseca al lenguaje televisivo, la recepción en el hogar es un rasgo social que pudo haber sido diferente, como ocurre con la recepción del cine y el teatro en salas públicas. En efecto, la amplia dotación de receptores de TV en cada hogar podría no haber ocurrido. Ello nos parece difícil de imaginar, ya que la sociedad occidental —y las diversas culturas actuales— han ido evolucionando en sus aspiraciones hacia un hogar por familia nuclear, y cada hogar ha sido dotado de todos los equipamientos imaginados por las industrias modernas. Pero esta situación no es intrínseca al lenguaje televisivo, sino más bien resultado de la organización hogar-familia, que es diferente en sociedades con predominio de la familia extendida, de organización tribal, bajo los proyectos israelitas del *kibbutz*, y hubiera sido diferente si las comunas comunistas en China y la primitiva URSS no hubiesen sido discontinuadas y explicadas como formas de organización para épocas de gran pobreza. El hecho es que actualmente predomina ampliamente la tendencia hacia el hogar nuclear —con diversas variaciones: biparental, monoparental, personas solas, y otras— y, por lo tanto, la recepción televisiva ocurre sustantivamente en los hogares privados. Sólo recientemente la etnografía ha comenzado a estudiar esta situación de recepción televisiva y a formular conclusiones comparativas acerca de las diversas situaciones de recepción, y de cómo esas diversas situaciones *influyen en la construcción del significado de los mensajes* (Fuenzalida, 2002).

Pero esta recepción televisiva dentro del hogar-familia se inserta en un más amplio y controvertido *ethos* socio-cultural actual, según el cual las personas han revalorizado la vida cotidiana del hogar y la familia, la calidad de las relaciones afectivas, el placer, la lucha por mejorar esa calidad de vida en su dimensión de consumo de bienes materiales junto con el disfrute de bienes afectivos y estéticos. Para responder a este nuevo contexto se han creado canales televisivos de cable como Gourmet y Casa, que exhiben contenidos especializados acerca de la vida en el hogar: cocina, vinos, decoración, jardinería, etc. Tal nuevo contexto afectivo-cultural aparece como una reacción a la preeminencia de la vida socio-política y al actuar público que,



desde la Ilustración en adelante, fue considerado como el espacio únicamente significativo para la vida humana. El ámbito de la vida privada fue desvalorizado; aun más: algunas ideologías descalificaron la vida cotidiana privada como el espacio de la alienación psicológica e histórica. Según ellas, sólo en la vida pública y profesional se podrían desarrollar las potencialidades humanas y participar en la historia.

La investigación de la recepción televisiva en el seno del hogar, primeramente con las *verbalizaciones* recogidas a través de la técnica de *focus group* y ahora con las técnicas etnográficas dentro del hogar, está documentando que *la política está en proceso de reconceptualización*. Es desde las vivencias existenciales en esta situación privada que los ciudadanos-televidentes tienden a valorar el concepto, el quehacer, y los desempeños de los políticos. El hogar es la situación existencial del consumo, y también del subconsumo y vivencia de la dureza de la pobreza latinoamericana, y de los malos servicios a los ciudadanos en educación, salud, seguridad, habitación y equipamiento barrial. La política y los políticos tienden, entonces, a ser apreciados finalmente en tanto contribuyen a mejorar la calidad de vida experimentada desde el hogar del ciudadano-televidente. Pero también la TV acentúa estas percepciones, al exponer a los diversos habitantes del hogar a los productos y servicios ofrecidos por la publicidad televisiva (en el lenguaje visual afectivo ya mencionado) y a modelos de vida y de consumo exhibidos por diversos programas informativos o de ficción.

La TV, entonces, acentúa la percepción de la política ligada a la satisfacción de aspiraciones vinculadas con la calidad de vida experimentada desde el hogar. Esto ha llevado al voto electoral primordialmente de premio o castigo según las percepciones de bienestar.<sup>3</sup> Es cada vez más difícil para los políticos explicar a los ciudadanos los indicadores objetivos de calidad de vida si ellos no son experimentados subjetivamente en el ámbito del hogar. En este contexto se acentúan las contradicciones entre los indicadores objetivos y subjetivos de calidad de vida, y al emerger hacia el primer plano de evaluación la satisfacción de necesidades en el corto plazo, se vuelve más difícil para el político explicar los tiempos de maduración para medidas que sólo pueden fructificar en el mediano plazo —y cuyos resultados no siempre pueden ilustrarse de modo adecuado con el lenguaje audiovisual (cuestión posible, por ejemplo, con la tolerancia a las incomodidades ante obras de mejoría en calles y carreteras— con fecha anunciada de término). Nuevamente, el populismo tiene un campo abonado para vender ilusiones de corto

plazo que al no poder cumplirse introducen la desilusión, el desencanto, el escepticismo ante la política y, en muchos casos, la rebelión, que culmina en la ingobernabilidad.<sup>4</sup> El analista Rosendo Fraga a menudo recuerda que desde la década del 90 en adelante, son cuatro o cinco los gobiernos latinoamericanos que han logrado terminar normalmente su período dando paso a otro electoralmente elegido. En el resto de los países, los gobiernos han caído por la ingobernabilidad social.

En los siguientes párrafos vamos a analizar con más detalle algunas consecuencias para la actividad política de estas dos características de la actual comunicación televisiva.

## II. Algunas consecuencias

### A. El desplazamiento de la visibilidad

*Con la comunicación televisiva, la visibilidad del político se desplaza desde la plaza pública hacia el hogar* (Thompson, 2000). En la plaza pública, el líder político podía estar alejado físicamente, al punto de que se podía percibir mejor su voz (natural o amplificada) que su rostro. En la situación de comunicación de la plaza, la retórica del discurso oral requería una voz potente, un fraseo con entonaciones marcadas para los aplausos, ovaciones y rechiflas. La voz y su tono enfervorizador eran las herramientas privilegiadas de comunicación ante la multitud masiva de las ciudades importantes (época consonante con el concepto social y comunicacional de “masa”). Por las dificultades de desplazamiento físico, los políticos tenían poca oportunidad de visitar con frecuencia a sus electores en pueblos alejados y localidades con pocos habitantes. La comunicación a través de la radio, primero, y a través de la TV, luego, cambió radicalmente la relación del político con sus electores. Cambió progresivamente la situación de recepción desde la plaza hacia el hogar; la TV presentó un rostro cercano con gestos visibles, y así la personalización corporalizada de la comunicación televisiva introdujo una relación de mayor intimidad. A esta cercanía hubo que adaptar la retórica oral y el tono de voz, que se volvió más coloquial. Al cambiar la situación de recepción, cambiaron los destinatarios. Ya no serán sólo los militantes ardorosos pero anónimos de la plaza y la calle, sino potencialmente todos los ciudadanos que disponen de radio y TV: los partidarios

por reforzar, los opositores para hacer dudar y convertir y los dudosos para persuadir. Todos ellos pueden ahora ser interpelados y, por lo tanto, el discurso ya no puede tener como enunciatarios a los camaradas o compañeros partidarios, ni tampoco a los conciudadanos en general, sino “a todos los amigos que me reciben en su hogar. Con la relación virtual de intimidad y personalización cambian la retórica y el tono, para adoptar términos de interpelación vocativa diferentes, y un carácter más cercano, dialogal, amistoso de complicidad y de afecto.

## B. Lecturas de la audiencia televisiva acerca del político

Por mucho tiempo se ha creído que la audiencia sería una receptora pasiva de los signos televisivos. Pero no es así: la audiencia ha ido aprendiendo acerca del medio a través de su experiencia, de conversaciones y lecturas, y por ello sabe cada vez más acerca de la televisión, ha aprendido a discriminar activamente la información que le parece creíble y tiene gustos sobre programas entretenidos o aburridos. La idea de ciertos políticos en el pasado era que bastaba aparecer en TV, esto es, adquirir visibilidad, para ser automáticamente valorado como elegible. Pero muchos cambios en la concepción ciudadana acerca de qué atributos constituyen un político capaz muestran que *la audiencia distingue crecientemente la visibilidad televisiva de los políticos de su capacidad.*<sup>5</sup> En efecto, la lectura televisiva de la política desde las necesidades de la vida cotidiana en el hogar *tiende a valorar en un político los atributos ejecutivos de resolución de problemas y de gestión eficiente y creativa.* Por lo tanto, la visibilidad es condición necesaria pero no suficiente, ya que la audiencia busca cada vez más discernir si acaso en la persona del político presente en pantalla aparecen signos orales y corporales que permitan leer credibilidad y confiabilidad, carácter y personalidad, trayectoria y experiencia como realizador, trato considerado y relación empática con las personas. Negativamente, la audiencia aprende a percibir los anti-atributos de un político: no creíble y poco confiable, esto es, seductor y engañoso, carácter débil, inexperto e inepto, maltrato a los ciudadanos, y otros (y que pueden ser destacados por sus oponentes para constituirse en una grave amenaza). Aquí la TV está reforzando un importante desplazamiento en la percepción ciudadana desde la política como debate y articulación verbal —típica de la política del iluminismo burgués— hacia un rasgo ejecutivo realizador para mejorar la calidad de vida cotidiana. Este desplazamiento que refuerza

la comunicación televisiva es consonante con el mayor aprecio que aparece en repetidas encuestas de opinión pública acerca de los políticos con funciones ejecutivas —como alcaldes, ministros y funcionarios administrativo-ejecutivos— por sobre las funciones deliberantes parlamentarias.<sup>6</sup> El mecanismo de los senadores nacionales de Italia, elegidos proporcionalmente según el total de los votos partidarios, aparece como un contrapeso a este nuevo contexto y permite tener en el Parlamento personalidades de gran valor académico político, pero que no podrían competir electoralmente como políticos ejecutivo-realizadores.

Con relación a géneros televisivos y presencia política, en los 90 fue patente en Chile el desinterés de la audiencia por programas de debate y foro político, géneros muy tradicionales pero suprimidos en los 17 años de dictadura y, en cambio, la valoración de los políticos que comparecen en programas de servicio público relacionados con necesidades cotidianas que dan orientaciones y soluciones y a veces excusas a la audiencia. Los programas de debate político a menudo son incomprensibles para la audiencia por su lenguaje altamente técnico, y provocan incluso la percepción por parte de la ciudadanía de que los políticos amplifican disputas escenográficas por motivos histriónicos y olvidan que su tarea primordial no es argumentar/actuar, sino resolver los problemas de los ciudadanos. Es en este contexto que comienzan a aparecer en la década del 90 los canales de TV cable del Parlamento en América Latina. Constituyen una respuesta de visibilidad facilitada por la tecnología, pero el real aprecio de la ciudadanía sólo se logrará en tanto ella pueda comparecer en esos canales, más que como espectadora del “espectáculo del Parlamento”, dialogando con los parlamentarios en torno a los problemas cotidianos.

### C. Periodismo investigativo de denuncia

En un ámbito más amplio, pero en el cual se incluye la TV, es posible advertir una tendencia a mayores roces entre periodismo y política. Estos roces tienen una historia larga, ya que la lucha por la libertad de opinión y expresión ha sido justamente contra los políticos en el poder. Sin embargo, ahora adquiere nuevos énfasis. Por una parte, los políticos buscan instrumentalizar a los periodistas de acuerdo con sus estrategias, contratándolos como asesores de comunicación y relaciones públicas, o estableciendo oscuras relaciones privilegiadas. Por otra parte, los propios periodistas y los

medios, al operar en un medio con menos alianzas ideológicas y más tributario de las audiencias, acentúan las prácticas de vigilancia y denuncia del actuar político corrupto o desdoroso. Según Thompson (2000b), el hurgar periodístico en la vida privada de los políticos tiene menos el antiguo carácter de “chismorreos” y adquiere más bien la función de testear el doblez o la entereza de personalidad, y la confiabilidad del representante, y al hacerlo se haría entrega de información de valor público a la audiencia para que los ciudadanos tomen decisiones políticas. Tal información sería altamente valorada por la audiencia de los medios y sería comprendida como parte de la función de vigilancia anticorrupción de los medios. Los pactos entre políticos y medios se hacen crecientemente insostenibles en un ambiente de competencia dramática por las audiencias. Las leyes de desacato, y de protección de la vida privada y honra de las personas públicas tenderán a la laxitud, en comparación con esa misma protección a los privados. Es un nuevo ambiente mucho más tenso para los políticos, pero ciertamente es un ambiente apreciado por las audiencias como contribución a la transparencia y rectitud de los personajes públicos, que manejan un creciente poder económico y de seducción medial.

Esta información de denuncia —que aparece como el horizonte previsible— requiere ser complementada por un abanico de diversos géneros de información a la ciudadanía; esto es, la calidad de la información política en TV no puede ser medida sólo por la cantidad de minutos diarios en el género de noticiarios, sino por la permanente presencia de otros géneros que profundizan en el acontecer, como los reportajes, las entrevistas, los resúmenes semanales, los programas temáticamente especializados, y otros. A la TV pública, en lugar de la propaganda oficialista, le cabe una importante tarea de poner estándares de calidad informativa, con una variedad de géneros de atracción masiva.

## D. Ciudadanía en el hogar

La investigación de la percepción televisiva de la política desde su recepción en el espacio-tiempo psicológico-cultural del hogar también pone en el tapete la nueva imbricación de lo público-privado. Algunos nuevos tipos de programas radiales y la TV introducen una reconceptualización de lo público a partir de la vida cotidiana familiar, porque el hogar es la situación de la vivencia subjetiva del subconsumo, de la percepción existencial de la pésima

calidad de los servicios públicos y de la experimentación familiar del maltrato de los diversos funcionarios en los diferentes niveles de los gobiernos. La resolución efectiva de una gran cantidad de graves problemas públicos hoy pasa sustantivamente por el interior del hogar. La mala calidad en la alimentación, la obesidad, la higiene bucal, la prevención del SIDA y otros problemas de salud ya no pueden resolverse en consultorios públicos de atención primaria adonde concurren los ciudadanos, sino que dependen de las conductas y hábitos aprendidos y practicados en el hogar. Indicadores internacionales señalan que el rendimiento escolar pasa entre un 40 y 60 % por el hogar más que por el aula escolar; las políticas educativas públicas sobre escuelas, desconectadas del hogar, a lo sumo pueden aspirar a un 40 % de efectividad; los problemas de violencia intrafamiliar, drogas, alcoholismo, embarazo adolescente, delincuencia y otros problemas sociales, dependen también para su solución de hábitos discutidos, aprendidos y reforzados en el hogar. La nueva sensibilidad a la calidad en la vida en el hogar también vuelve políticos y públicos temas que antes eran invisibles en la privacidad, como la violencia contra la mujer, la violencia sexual contra los niños, y otros.

La relación hacia lo público desde las vivencias de la pobreza masiva y cotidianizada en el hogar latinoamericano cambia la conceptualización dicotómica ciudadano *versus* consumidor, tal como ha sido formulada desde la perspectiva del ciudadano europeo-consumidor satisfecho. La valoración de la ciudadanía social desde la pobreza y el subconsumo muestra énfasis diversos a la percepción de la ciudadanía desde el iluminismo burgués, centrado en la discusión conceptual acerca del ideal abstracto de ciudadanía política y civil ejercidas en espacios públicos, tema que también aparece en Europa en las crecientes minorías de inmigrantes, maltratados, y (relativamente) subconsumidores.

Este giro pragmático –acentuado por la comunicación televisiva y fuertemente criticado por algunos cientistas políticos– no puede ser comprendido sino en el contexto social de la dramática realidad latinoamericana, en donde, según la CEPAL, la pobreza ha alcanzado como promedio al 43 % de la población en los años recientes. En este contexto, la ingobernabilidad latinoamericana es ahora menos ideológica y más el resultado de la incapacidad de los dirigentes políticos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Según Rafael Roncagliolo (2003), tal contexto de pobreza y fracaso político en su resolución es lo que también estaría en la base del poco aprecio a la democracia representativa en América Latina.

La pobreza experimentada en la vida cotidiana estaría introduciendo un reordenamiento en el aprecio de la tríada de los derechos ciudadanos: desde el hogar, los derechos sociales —que se refieren a la calidad de vida— aparecen con prelación por sobre los derechos civiles (igualdad ante la ley, libertad de pensamiento y expresión, derecho a la propiedad, etc.) y por sobre los derechos políticos (elegir y ser elegido). Difícilmente pueda existir una sólida democracia con ciudadanía civil y política en América Latina sin ciudadanía social (Nun, 2000). El giro pragmático demandado actualmente al quehacer político no puede ser acusado de un “cosismo” que bajaría el nivel intelectual de la política, excepto por intelectuales miopes que traicionan una tradicional preocupación política por la inequidad, y quienes, sorprendentemente, aparecen ya dotados en sus hogares de todas esas “cosas” cuya aspiración social critican (incluso entrevistados por TV en esos ambientes de vida privada y exhibiéndose en revistas de decoración).

### **III. Campañas electorales en TV: la estrategia del círculo virtuoso**

Algunas de las tendencias ya señaladas pueden constatarse en el análisis de estrategias televisivas para recientes campañas electorales, como solicitar televisivamente voto de premio por buen desempeño económico, ilustrándolo en la mejoría de la calidad de vida de la ciudadanía. Un reciente trabajo de Eduardo Verdugo (2003) ha comparado dos campañas electorales por TV para la Democracia Cristiana en Chile en el año 2001 y para el Partido Popular en España, triunfante en las elecciones generales del año 2000.

El análisis de Verdugo permite advertir en la campaña española una estrategia que integró adecuadamente en un círculo virtuoso las imágenes televisivas de obras y hechos realizados por el Gobierno y destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con la promesa afectiva y esperanzadora de “vamos a más”. Los hechos realizados y exhibidos fundaban la esperanza y le daban al ciudadano seguridad en promesas que podían ser creíbles y confiables. La estrategia triunfadora amalgamó la vida cotidiana con la esperanza de seguir avanzando. Es clara aquí una estrategia más afectivo-pragmática que ideológica, que asume las vivencias cotidianas de la audiencia, y ellas se encarnan en hechos reales exhibidos por TV, que fundan materialmente la confiabilidad afectiva hacia un futuro esperanzador.

Según el análisis, la estrategia de la DC chilena aparece, en cambio, mostrando por TV más las carencias y problemas de la ciudadanía que los logros de la Concertación, centrada en la “racionalidad de la necesidad”, y sin un tono emocional esperanzador hacia el futuro. En esa elección, la DC chilena obtuvo la más baja adhesión electoral en los últimos 15 años. La realización de la campaña audiovisual chilena estuvo en manos de creativos audiovisuales con más experiencia en géneros “racionales” —como los documentales— que en el manejo de géneros audiovisuales lúdicos y afectivos.<sup>7</sup>

Ciertamente, hace notar Verdugo, en el caso electoral español, como en todos los regímenes parlamentaristas, la elección general unifica la votación por un jefe de gobierno con la elección de su soporte parlamentario, situación que no ocurre en los regímenes presidencialistas, en donde a menudo un presidente es electo sin disponer de mayoría parlamentaria. Esta situación electoral disocia comunicacionalmente de modo muy severo el Ejecutivo del Legislativo e influye en la percepción depreciada del Parlamento.<sup>8</sup>

## **IV. Sistema televisivo y política**

### **A. La legislación general sobre TV y política**

El análisis de la legislación normativa general acerca de la publicidad política por TV también permite hoy en día sacar algunas conclusiones en torno a la condición más vigorizante para el sistema democrático.

Un ejemplo de las distorsiones puede ser un buen punto de partida. En Uruguay, el Estado contribuye al financiamiento de las campañas electorales, pero la publicidad política no es gratuita en los canales privados de TV abierta, sino únicamente en el canal 5 del Estado, con un rating considerablemente menor. El alto costo de la publicidad televisiva pagada ha sido un arma de discriminación a favor de los partidos cercanos al cartel de los tres importantes canales privados, quienes han efectuado rebajas de hasta un 95 % de sus tarifas e incluso han llegado a condonar las deudas (Casas, 2003). Esta situación jurídico-televisiva no favorece, ciertamente, una información balanceada y proporcional a la ciudadanía.

En cambio, parece estar claro que la información política por TV es más constructiva para la gobernabilidad cuando se dan coalescentemente un conjunto de disposiciones legales:



- prohibición de la publicidad política pagada por TV en todo tiempo;
- tiempo gratuito proporcional de publicidad política por cadena nacional de TV abierta en períodos electorales;
- financiamiento público para los partidos políticos (con *accountability*)
- transparencia en el aporte de dineros privados a partidos políticos y candidatos;
- un sistema jurídico-económico que vuelva transparente la propiedad y la gestión económica de todas las empresas televisivas;
- un gobierno sin capacidad discrecional para intervenir económicamente en los canales de TV por las diversas vías de donaciones, contratación de publicidad, sobrepagos, exenciones tributarias o condonación de deudas impagas.

## B. La reforma de la TV pública latinoamericana

Mientras que en Europa la TV pública abierta nació asociada al estado de bienestar de la post Segunda Guerra Mundial y así gozó de un estatuto jurídico más autónomo con relación al gobierno, en América Latina la gran mayoría de los canales públicos ha sido manejada por los gobiernos de turno y se les han asignado principalmente —de modo más brutal o más encubierto— *funciones de persuasión política* hacia las opciones gubernamentales, y en los peores casos, la TV se puso al servicio del *caudillismo político* (militar o civil) del momento.

Una revisión reciente de las estaciones públicas de TV abierta en América Latina muestra que si bien ellas constituyen un quinto de la capacidad regional de emisión televisiva, las cifras de llegada a la audiencia en la década del 90 las ubican en los últimos lugares con una participación (*share*) de entre el 3-5 %, con las excepciones de TVN en Chile y las señales públicas de Colombia (Fuenzalida, 2000). Los canales gubernamentales propagandísticos en competencia con otros canales televisivos y con otros medios (masivos y grupales) de comunicación —es decir, en un escenario informativo con alguna diversidad de voces— han obtenido una escasa audiencia en su programación informativa por su carencia de credibilidad. Y la programación con ingredientes más cercanos a la entretención resultó, en general, de bajo atractivo.

Elizabeth Fox (1990, 1997) ilustra cómo, ante la baja credibilidad y audiencia de los canales oficialistas, varios gobiernos latinoamericanos han

establecido una corrupta relación de complicidad con algunos canales privados de TV. Esta complicidad se ha recompensado con medidas discrecionales como exenciones tributarias a los equipos técnicos importados, postergación del pago de impuestos, condonación de las imposiciones en seguridad social y salud de los trabajadores, etc.; el caso peruano de las corruptas relaciones de Montesinos con todo el sistema televisivo del país es emblemático. Pero cuando esas medidas fueron insuficientes se recurrió a otras formas más rudas de presión: Baruch Ivcher, propietario del canal peruano Frecuencia Latina, fue despojado de su nacionalidad en 1997 por el gobierno de Fujimori para quitarle la dirección de su propia estación y dejarla en manos de empresarios privados complacientes.

Según la revisión realizada (Fuenzalida, 2000), la experiencia latinoamericana con las estaciones gubernamentales de propaganda se sintetiza finalmente en una espiral descendente provocada por: discontinuidad en la dirección ejecutiva de la empresa, no-credibilidad en la información, deslegitimación ante la audiencia, carencia de sintonía, crisis económica, obsolescencia industrial y corrupción en algunos casos. Esta situación se ha tornado socialmente cada vez más impresentable. Es una contradicción que vuelve inviable el canal, pues no goza de credibilidad ni de legitimidad social ni se comporta como empresa económicamente responsable ante los ciudadanos.

La experiencia histórica de fracaso de las televisiones gubernamentales latinoamericanas, propagandísticas y corruptas, está llevando a algunos países retornados a la democracia a explorar nuevas conceptualizaciones de TV pública y nuevas formas de organización, esto es, nuevos modelos más apropiados a los problemas, necesidades y limitaciones latinoamericanas, en lugar de intentar “copiar” modelos europeos, japoneses o norteamericanos en TV pública. No puede constituirse en paradigma ideal de TV pública un modelo de *ethos* cultural europeo que exhibe el debate conceptual de minorías ilustradas ante un espectador regional pasivo, subconsumidor y pobre, y de *ethos* narrativo-oral más que racional-conceptual.

Es urgente una seria toma de conciencia acerca del fracaso de la TV pública de propaganda en América Latina, promovida en el nivel internacional por organismos regionales como la OEA, OEI, BID y CEPAL, con la presentación estimulante de nuevos modelos de organización, algunos ya en experimentación (Fuenzalida, 2002a). Es bastante increíble que estos organismos regionales, que estimulan la introducción de reformas en políticas

económicas y financieras, educativas, salud, y administración pública, hayan descuidado la necesidad de la reforma de la TV pública que, como se ha dicho, dispone de un quinto de la capacidad de emisión televisiva regional. El robustecimiento de la ciudadanía social en América Latina debería constituirse en un eje de reconceptualización para la comunicación televisiva pública. Esto significa una concepción televisiva en donde los objetivos centrales son más de Estado que del gobierno de turno. Ellos se focalizan en un objetivo nacional y trascendente a los gobiernos: proporcionar una información plural, balanceada y confiable a la ciudadanía, en lugar de propaganda gubernamental; y en otro objetivo: brindar una importante cuota de programas de entretenimiento para el hogar-familia en donde sea posible entremezclar elementos que contribuyan a mejorar la calidad de vida en el hogar. Es la estrategia del *eduentertainment*, en lugar de la disociación de ambos contenidos (Fuenzalida, 2000). La reciente introducción en América Latina de nuevos canales públicos de cobertura regional, local, metropolitana o municipal en TV abierta y en cable está ampliando el abanico de públicos segmentados para la TV pública con posibilidades de atender necesidades ciudadanas mucha más definidas y concretas en el hogar.<sup>9</sup>

## V. Conclusiones

Se ha expuesto en este artículo la tesis empíricamente fundada desde la recepción televisiva de que las relaciones entre TV y política han experimentado cambios más sustantivos que aquellos expresados en las habituales quejas acerca de la supuesta superficialidad de los periodistas, en la presencia farandulera de los políticos en la TV, o el marketing político. La tesis sostenida es que los cambios son más profundos: desplazamiento desde el lenguaje verbo-conceptual al audiovisual que privilegia la comunicación afectiva y corporalizada; la política es resignificada en tanto al servicio de la calidad en el hogar y en los entornos de los ciudadanos; el destinatario de la actividad política es reconceptualizado por la audiencia como el ciudadano situado en el hogar; el político es evaluado más como ejecutivo y adquieren preeminencia sus atributos de gestión por sobre los de deliberación opinativa; ante la mayor potencial seducción audiovisual, aparece un apreciado periodismo de indagación en las conductas de los políticos.

Estos cambios, entendidos en este nivel más profundo, no sólo afectan el desempeño de los políticos y la concepción de la política y de los partidos. También señalan cambios necesarios en la TV latinoamericana: un orden legal televisivo que permita una mejor relación de la política con los ciudadanos en un contexto más de proyecto país que de intereses partidarios o alianzas de grupos enfrentados, y también una fuerte reforma de los canales públicos de TV, abandonando la estéril propaganda gubernamental, reconceptualizados como un servicio público que proporcione información balanceada para la gobernabilidad y contribuya a mejorar la calidad de vida de la audiencia ciudadana en el hogar. Estas reformas serán más difíciles si no se comprometen en ellas los organismos regionales multilaterales.

Finalmente, en este texto básicamente centrado en la TV, hay que mencionar que en América Latina está ocurriendo una revalorización de la comunicación radial en su dimensión política y ciudadana. Presidentes como Fox, en México, Lula, en Brasil, Lagos, en Chile, están comunicándose de modo sistemático y permanente con la ciudadanía a través de conversaciones radiales interactivas. Adicionalmente, un reciente trabajo de Rosalía Winocur (2002) acerca de recepción radial por audiencias mexicanas destaca una comunicación interactiva situada en el nuevo contexto del hogar que incorpora nuevos temas y necesidades (invisibles desde fuera del hogar), nuevos actores y grupos de la sociedad civil. El trabajo permite recuperar en su valor público géneros y temas de comunicación radial de alto impacto en la audiencia, y que refrescan la comunicación política y la enseñanza académica.

## Notas

1. Estos cambios son cualitativamente diferentes de los alineamientos tradicionales de los medios con sus gobiernos en caso de conflictos bélicos fronterizos, como entre Perú y Ecuador en 1990.
2. En las elecciones primarias de la Concertación en 1998 para decidir el candidato único entre Andrés Zaldívar, presidente del Senado y el ex ministro Ricardo Lagos, los asesores televisivos de Zaldívar no exigieron tomas televisivas únicamente de planos cortos en el debate transmitido nacionalmente por TV; el plano largo mostraba de modo elocuente la enorme prestancia corporal de Ricardo Lagos y la disminuida estatura física de Zaldívar. Tengo algunos indicios, productos de verbalizaciones recogidas en *focus groups*, que permiten formular la hipótesis que la

audiencia sobre esas diferencias perceptuales elaboró su voto electoral favorable a Lagos. En otros países se permiten sólo planos cortos en estos debates televisivos.

3. Estos votos de premio o castigo son más frecuentes en elecciones generales, de presidente y parlamentarios, que permiten juicios más amplios, que en elecciones de autoridades locales, en donde a veces priman criterios de confianza personal.
4. Conviene recordar que las modernas teorías de la comunicación, al introducir el receptor, han reconceptualizado el concepto de populismo. El elector no es ya un televidente pasivamente engañado, sino que, de alguna manera, acepta y consiente la autosedución y el autoengaño ("sin querer queriendo", como diría el Chavo del Ocho). Tal reconceptualización de la comunicación populista es sensible no sólo a los discursos aislados de los candidatos y a su enganche con las necesidades e ilusiones prometidas a la audiencia ciudadana, sino a una cultura política general de carácter populista y a la carencia de una política nacional de comunicación electoral que favorezca la información del ciudadano.
5. Incluso en el caso de actores como Ronald Reagan, no fue sólo su popularidad en cine y TV lo que lo llevó a ser votado para presidente de EE. UU., sino también su desempeño previo como gobernador del estado de California, donde logró ordenar y equilibrar las finanzas. Igual promesa ha llevado recientemente a otro actor, Arnold Schwarzenegger, al mismo cargo en el mismo estado.
6. Esta tendencia presiona a los gobiernos nacionales, locales y servicios públicos hacia la profesionalización en la gestión pública (en lugar de introducir en cargos de funcionarios a compañeros de ideas políticas, sin consideración de su aptitud). Surgen crecientemente cursos de diplomado y magister en gerencia en gestión pública, en administración pública, en políticas municipales, etc. Se reforma el Estado para limitar los nombramientos de confianza política y, en cambio, exigir concursos de idoneidad profesional. Tales tendencias a la profesionalización y a la eficiencia en la administración son muy resistidas, política y corporativamente: en Chile los gobiernos han luchado por años por exigir que los directores de hospitales públicos tengan formación administrativa y gerencial, chocando con los intereses corporativos del Colegio Médico que desde que esos cargos sean reservados a médicos. En este escenario de exigencias de la audiencia televisiva y de creciente profesionalización de los funcionarios, el político, en los niveles ejecutivos, deberá asumir entonces tareas de coordinar creativamente los recursos disponibles.
7. Si bien comparamos dos estrategias, hay que recordar que entre la estrategia comunicacional y la realización creativa puede haber un salto mortal.
8. De esta constatación comunicacional no se podría concluir mecánicamente la bondad de un régimen parlamentarista. También los regímenes parlamentarios exhiben otros grandes problemas, como una

pasividad ante medidas muy discutibles impuestas desde el Ejecutivo: es elocuente el caso de Berlusconi con las leyes aprobadas en el parlamento que lo eximen de responsabilidad judicial o que han legislado a favor de sus canales de TV.

9. Los canales metropolitanos, por ejemplo, van exhibiendo programaciones más centradas en el hogar, con un fuerte ingrediente de programas en vivo e interactivos con las audiencias en su vida barrial, debate ciudadano local; a los canales universitarios se les exige más programación cultural e innovación artística y científico-tecnológica; a los canales grandes se les exige una mayor cuota de ficción narrativa; y aun así van apareciendo programaciones de canales públicos con énfasis especializados.

### Referencias bibliográficas

- BRÜNNER, J. J., MOULIAN, T. (2002). *Brünner versus Moulian: izquierda y capitalismo en 14 rounds*, Santiago, El Mostrador.
- CASAS ZAMORA, K. (2003). "Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay", *Cuadernos del CLAEH*, N° 86-87, 2ª serie, año 28, 2003/1-2. Montevideo.
- FOX, E. (1990). *Días de Baile: El fracaso de la reforma en la televisión de América Latina*, FELAFACS-WACC, México.
- FOX, E. (1997). *Latin American Broadcasting. From Tango to Telenovela*, Luton, Bedfordshire, UK, University of Luton Press.
- FUENZALIDA, V. (2000). *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*, Santiago, FCE.
- FUENZALIDA, V. (2002). *TV y audiencia en América Latina*, Buenos Aires, Norma.
- FUENZALIDA, V. (2002<sup>a</sup>). "The Reform of National Television in Chile", en *Latin Politics, Global Media*, University of Texas Press, Austin, E. Fox & S. Waisbord (eds.).
- NUN, J. (2000). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o de los políticos?*, Buenos Aires, FCE.
- PRIESS, F. (ed.) (2002). *Relación entre Política y Medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- RONCAGLIOLO, R. (2003). "Visión de la sociedad de la información y del conocimiento desde la sociedad civil", *Diálogos de la Comunicación*, Nro. 67, septiembre.
- THOMPSON, J.B. (2000). "La transformación de la visibilidad", *Comunicación y Sociedad*, Nro. 38, julio-diciembre, México, Universidad de Guadalajara.

VERDUGO HIDALGO, E. (2003). Estudio comparativo del análisis de las estrategias de persuasión en las campañas parlamentarias del Partido Popular de España en el 2000 y del Partido Demócrata Cristiano de Chile en el 2001. Tesis para obtener el grado de Magister en Comunicación Social, Santiago, Universidad Diego Portales.

VERÓN, E. (2001). *El cuerpo de la imagen*, Buenos Aires, Norma.

WINOCUR, R. (2002). *Ciudadanos mediáticos. La construcción de lo público en la radio*, México, GEDISA.

## RESUMEN

La relación entre TV y política ha sido ampliamente debatida. Sin embargo, existe, un aspecto no ha sido destacado suficientemente, al menos en el debate latinoamericano. Éste es el de la introducción de la perspectiva de la audiencia receptora televisiva de la región ante la política. Desde esta perspectiva, aparecen nuevas formas de comprender los cambios en la percepción de la política por parte de la ciudadanía, constituida en audiencia televisiva dentro de la situación existencial del hogar-familia. Así, las tendencias en las relaciones TV-política son más particulares que universales y no deben ser tomadas como verdades inamovibles. Del mismo modo, muchos cambios en las concepciones y en la actividad socio-política no pueden atribuirse a la influencia de la mediatización de la política o a la llamada "americanización", sino que se deben más bien, de las enormes transformaciones globales que han ocurrido y siguen ocurriendo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004

# **Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática\***

**Philip Kitzberger**

## **I. Introducción**

En 1994, el asesinato de un conscripto en un remoto cuartel militar de la Patagonia condujo al fin de 93 años de servicio militar obligatorio en la Argentina. Por la misma época, el gobierno nacional llevó adelante una profunda —y pocos años antes inimaginable— política de liberalización, privatización y reforma del Estado. Más tarde, en diciembre de 2001, un presidente electo interrumpe su mandato constitucional ante la presión de una masiva movilización callejera que exige su renuncia. En abril de 2004, el padre de un joven de clase media secuestrado y asesinado, moviliza masivamente a un sector de la sociedad y activa, tanto en el gobierno como en el Congreso, agendas de reforma de las leyes penales y de las instituciones judicial, policial y penitenciaria.

Estos virajes políticos y cambios de rumbo de las políticas públicas tienen en común el no poder ser explicados sin hacer referencia al rol de la

\* Agradezco a Juan Guzik, Federico Fuchs y Andrés Schipani por la colaboración en la revisión bibliográfica que sirvió de base a la presente nota.

### **PHILIP KITZBERGER**

Doctor en Filosofía y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Curso estudios doctorales en la Universität zu Köln y ha sido becario del DAAD. En la actualidad se desempeña como Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y becario posdoctoral del Conicet.



opinión pública. El escándalo, el consenso reformista, el descrédito de los representantes o la indignación, son “estados de ánimo” que se atribuyen a la llamada opinión pública. Pero a la vez, la construcción y definición de este actor frente al que las dirigencias democráticas se sienten cada vez más obligadas, no pueden ser comprendidas sin la intervención protagónica de los medios masivos de comunicación.

En la Argentina, al igual que en las demás democracias pluralistas de la región, los medios de comunicación parecen ocupar un lugar cada vez más importante en la construcción de las agendas y del debate público. El grado y tipo de acceso a los medios de comunicación impacta en la capacidad de grupos, identidades e individuos para instalar sus demandas materiales y simbólicas en la agenda pública.

Estos problemas de asimetría afectan la calidad de la democracia y ello explica la creciente preocupación en el nivel global por los cambios en el rol de los medios masivos de cara al proceso político.

Sin embargo, en América Latina, donde el trasfondo de agudizadas desigualdades en la estructura social amplifica estos problemas, la discusión sobre el acceso a los medios y su impacto en el tipo de decisiones producidas en el sistema político ocupa un lugar marginal en las agendas académicas y públicas.

La investigación académica y el debate público deberían, en consecuencia, anotar los siguientes dos puntos en sus respectivas agendas:

- a. Estudiar cómo los desarrollos recientes de los medios masivos de comunicación condicionan el acceso de diferentes actores, grupos, minorías e identidades sociales, y cómo las diferencias y asimetrías de acceso determinan una capacidad diferencial de éstos para hacerse oír frente a la opinión pública y para promover demandas en el sistema político.
- b. Proponer remedios institucionales, estrategias organizativas dirigidas a los grupos con el fin de garantizar un acceso más pluralista y democrático al espacio público-político.

## **II. La mediatización de la política como campo de investigación y debate**

La percepción de la creciente importancia de los medios masivos en los procesos políticos ha determinado un continuado crecimiento de la investigación sobre el tema en las ciencias sociales. ¿Cuáles han sido los principales rasgos de este auge?

Diferentes aspectos de las relaciones entre medios y política han sido abordados por las distintas disciplinas académicas establecidas. Sólo por mencionar algunos ejemplos: los politólogos se han interesado fundamentalmente en la influencia de los medios en los procesos electorales; desde la sociología, se ha avanzado en el estudio de las constricciones institucionales propias del campo del periodismo profesional y de los sesgos e imperativos que imponen la creciente orientación comercial y las nuevas formas de propiedad de los medios de masas; los comunicólogos y especialistas en estudios culturales se han interesado por los condicionamientos categoriales y cognitivos en la recepción de los discursos mediáticos; existen algunos estudios de antropólogos sobre el impacto en las prácticas políticas de la incorporación de expertos en marketing y publicidad.

El desarrollo que han tenido estos diversos abordajes en las diferentes disciplinas se refleja en una cierta institucionalización. Si se escrutan los programas de los congresos de ciencia política o de sociología en años recientes, se detecta el establecimiento de mesas y secciones, además de la creación de comités permanentes dedicados a este campo temático.

Esta creciente actividad académica en torno a los problemas de los medios de comunicación, estructurada como subtemas o ramas de disciplinas previamente establecidas, tiene su reverso en la falta de autonomía del campo de estudio de los medios y la política. Los principales inconvenientes de esta falta de identidad disciplinaria son la heterogeneidad de lenguajes y métodos, por un lado, y la relativa ignorancia mutua entre las diferentes áreas de interés, por el otro.

¿Existe un campo de estudio autónomo sobre medios y política? Pese a la compartimentalización de intereses y disciplinas arriba mencionada, se ha visto despuntar, en los últimos años, un campo con aparente identidad propia que aglutina a sociólogos, politólogos, psicólogos y otros especialistas. Se trata de la llamada "comunicación política". Sin embargo, más que del interés académico, este campo en proceso de institucionalización surge ligado al

fenómeno del *spin control*, esto es, los imperativos prácticos de un mayor control de los mensajes públicos por parte de los actores políticos y gubernamentales. La mayor exposición mediática y la desafección partidaria de los electorados y la opinión pública han suscitado la demanda por roles profesionales especializados en el cuidado del intercambio simbólico y el control de sus efectos. Desde expertos en sondeos de opinión que miden el impacto del mensaje hasta semiólogos y expertos en imagen, los profesionales de la comunicación política se están posicionando como un nuevo estrato que nutre los *staffs* de partidos, organizaciones y agencias gubernamentales.

El origen de este campo explica también sus limitaciones para el problema que aquí nos interesa. Al tratarse de un campo cuya lógica de funcionamiento está vinculada al interés instrumental por la eficiencia y optimización en la comunicación política, este nuevo ámbito profesional no está en condiciones de dilucidar objetivamente los desafíos a la existencia de una aceptable igualdad política democrática que presenta la reciente evolución de los medios masivos de comunicación.

Estos desafíos son particularmente agudos en el contexto de las democracias latinoamericanas y no podrán ser soslayados sin graves consecuencias en el futuro. Como lo señala la última evaluación sobre el estado de las democracias en América Latina confeccionada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), la concentración en la propiedad de los medios comunicación los ha convertido en verdaderos “poderes fácticos”, con capacidad de gravitar en forma privilegiada en las agendas políticas nacionales. Son ellos quienes regulan qué voces acceden y qué voces quedan marginadas del espacio público. En consecuencia, frente a este poder regulador, es imperativo estudiar cuáles son los sesgos de selección que impone y en qué sentido deben ser contrarrestados. Sólo así se podrá dar, en un paso ulterior, una discusión seria acerca de los remedios institucionales, legales y de política pública para la reconstrucción de una ciudadanía democrática en la región.

La investigación sobre estos problemas que hacen a la relación entre medios y democracia en Latinoamérica ha sido muy escasa. En las siguientes secciones propondremos, en primer lugar, repasar algunos de los principales desarrollos teóricos —la mayoría provenientes del mundo anglosajón— que consideramos útiles para visualizar los problemas de asimetría de acceso y ciudadanía democrática y, en segundo lugar, elaboraremos algunos apuntes de carácter metodológico orientados a guiar la agenda de investigación para abordar estos problemas en la región.

### III. Bibliografía sobre medios, agenda y política pública

Para brindar un marco teórico y conceptual adecuado al problema de la tensión entre asimetría de acceso mediático y ciudadanía democrática, será conveniente reproducir brevemente algunas de las proposiciones centrales sobre la relación entre democracia y medios de comunicación, el rol de éstos en la selección de problemas y construcción de agendas públicas y, por último, el impacto de éstas en las decisiones de política pública.

Es sabido que la prensa y el periodismo modernos nacen ligados y se forman a la luz del proyecto liberal y democrático de la ilustración. La prensa periódica aparece, desde fines del siglo XVIII, como la institución desde la cual un público de ciudadanos racionales ejerce la crítica y el control de los poderes públicos. Un espacio público así definido, estructurado por las libertades de prensa y expresión, es pensado como la garantía del predominio, en los fundamentos de las decisiones políticas, de la argumentación y la razón sobre el arbitrio y la discrecionalidad (Habermas, 1981; Keane, 1991).

Con la paulatina incorporación política de las masas ligada a la universalización del sufragio, entra en crisis esa percepción de la política democrática como conjunto de personas que deliberan, discuten y permiten así aflorar las verdades de la razón o, lo que es considerado equivalente, el “interés general”. Esta ampliación democrática hizo evidentes conflictos de intereses antes latentes u ocultos y, aún más importante, que los desenlaces de la competencia entre éstos dependen de su capacidad de organizarse antes que de su veracidad. Una democracia no es, entonces, más que un marco institucional donde intereses colectivos —con recursos organizativos, económicos e ideológicos desiguales— se someten a una competencia en la que “los resultados dependen a la vez de los recursos y de las instituciones” (Przeworski, 1991).

Dada esta imagen de la democracia, ya no resulta creíble seguir pensando los medios como instancia neutral para el control de la política a través de la razón pública. En el contexto de las democracias contemporáneas, los medios masivos, en tanto que grandes organizaciones jerárquicas y profesionalizadas, constituyen una arena institucional más, en la que identidades e intereses pugnan por influir en las decisiones políticas (Habermas, 1981; Meyhew, 1997). Como institución, los medios son soportes y

estructuradores privilegiados de aquellas cuestiones que reciben el por naturaleza escaso recurso de la atención pública (Lippmann, 1965; Hilgartner - Bosk, 1988). Pero en el proceso de selección –inevitable– de estas cuestiones con las que se confrontará la opinión pública, los medios no son neutrales. En otras palabras, las selecciones que realizan los medios están sesgadas por una serie de factores políticos, económicos e institucionales.

En la visión liberal clásica –la razón de ser de los medios es controlar la acción gubernamental–, sólo el libre mercado podía asegurar la indispensable independencia de la prensa. En el siglo XX, la complejidad técnica y financiera de los medios masivos, que tienden hacia la conformación de grandes organizaciones, por un lado, y el desdibujamiento de la línea público-privado como frontera de la intervención política, por el otro, complican la cuestión de las relaciones de los medios respecto del Estado y el mercado. Al margen de la prensa ligada a instituciones como partidos políticos o Iglesia, la cual ha tendido a declinar en el mundo a partir de la segunda posguerra (Manin, 1998), los medios de comunicación se hallan, en cuanto a su dependencia económica, en algún punto entre el Estado y el mercado. Del Estado dependen en cuanto a licencias, subsidios directos, exenciones impositivas, publicidad estatal y demás regulaciones políticas sectoriales. Los medios más orientados al mercado dependen básicamente de la publicidad comercial, fijada según la medición de audiencias. Estas relaciones económico-políticas y la estructura de propiedad de los medios condicionan de diversos modos los accesos de temas, intereses y cuestiones de los medios.

En las últimas décadas viene produciéndose en el nivel mundial un aumento notable del nivel de concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación. Una mayor apertura de los mercados internacionales, la tendencia a la convergencia de las tecnologías de comunicación y la creciente formación de grandes conglomerados transnacionales han propiciado el desarrollo de unos pocos grandes grupos multimedia.

Este proceso ha reavivado el debate sobre los efectos en cuanto a pluralismo y acceso que suponen la regulación o la desregulación de las arenas mediáticas. Desde las posiciones liberales clásicas se ha justificado la creciente desregulación del mercado mediático alegando que ésta permite el surgimiento de una mayor pluralidad de voces, consecuencia de la activa competencia de las empresas mediáticas por el favor de las diversas audiencias que componen la ciudadanía. Adicionalmente, el libre mercado permite, en

esta perspectiva, reforzar la función de la prensa como “cuarto poder”, es decir, como guardián de los intereses de la ciudadanía frente a potenciales abusos del poder estatal (Lichtenberg, 1995). En respuesta a esta visión, han surgido diversas teorías críticas de la supuesta neutralidad del mercado como mecanismo de asignación en la arena de los medios. Numerosos estudios de la llamada economía política de los medios han señalado cómo la creciente comercialización ha profundizado los sesgos de contenido y perspectiva en beneficio de intereses corporativos y de sectores sociales privilegiados (Herman - Chomsky, 2001; Curran, 2000; Bourdieu, 1997).

América Latina no ha sido una excepción frente al fenómeno de la concentración. En efecto, la forma en que se organizan los medios masivos de prensa y comunicación en el continente ha sufrido notables cambios a lo largo de las últimas dos décadas.

Los procesos de liberalización que afectaron en mayor o menor medida a las economías latinoamericanas a partir de los años 80 y 90 tuvieron importantes consecuencias sobre la organización y esquemas de propiedad de los medios. En períodos anteriores, el rasgo distintivo de los medios latinoamericanos —tanto prensa como radio y televisión— había sido la propiedad estatal o la fuerte dependencia, dada la debilidad de los mercados, respecto de formas directas e indirectas de financiamiento público (Waisbord, 2000, 2001). Las políticas de reforma del sector público impactaron fuertemente en el sector de las comunicaciones llevando a la creación de grandes grupos multimédios en el continente (Waisbord, 2001). No obstante, la aparición de estos grandes grupos comercialmente orientados y emplazados en mercados más sólidos no ha terminado con la dependencia de muchos de los actores mediáticos respecto del Estado (Waisbord, 2001).

En presencia de medios profesionalizados y comercialmente orientados, hay una serie de factores que adquieren peso en las selecciones y sesgos de las agendas de los medios. Por un lado existen una serie de constricciones organizativas propias de los medios periodísticos tales como la división del trabajo en las redacciones, el espacio delimitado, los costos de producción o la escasez de tiempo en la construcción de las noticias. Este último aspecto se liga, por ejemplo, a cómo se organizan las prácticas en el periodismo profesional: las necesidades que impone el cierre diario de ediciones obligan al reportero a inclinarse hacia fuentes que producen información sobre una base regular y cotidiana. Esta preferencia meramente ligada a un imperativo profesional produce, a la vez, un sesgo en favor de fuentes oficiales,

de funcionarios públicos o de oficinas de prensa corporativas (Sigal, 1986; Meyhew, 1997). En forma análoga, la orientación comercial de los medios —la búsqueda de la maximización de audiencias— determina ciertos criterios de *newsworthiness* que favorecen la selección de eventos que revisten carácter dramático o espectacular y privilegian interpretaciones de la realidad donde prevalecen las personalidades individuales por sobre actores colectivos y procesos (Hallin, 2000).

En esta clase de contextos institucionales, se ha señalado también que es muy escasa la autonomía del periodista. Más allá de sus convicciones o de su ética profesional, éste se encuentra constreñido por la lógica de la “primicia”, se “autocensura” y tiende, por temor a que se le escape la noticia, a consultar y copiar lo que hacen otros medios, produciendo así el fenómeno conocido como *pack journalism* (Hallin, 2000).

Por otra parte, ha crecido la utilización estratégica de la mencionada dependencia respecto de las fuentes y de los imperativos institucionales que constriñen al periodismo. Estos fenómenos recientes están siendo estudiados bajo los rótulos de “política de la filtración” y “política del escándalo” (Thompson, 2000; Peruzzotti, 2003). Cuando los miembros de las diferentes elites políticas aprenden la lógica del periodismo —su orientación a la primicia o la exclusiva—, aprenden simultáneamente a instrumentalizarlo como recurso para sus propias luchas. Develan o “filtran” información en función de las disputas de poder con sus rivales. El escándalo, la denuncia de corrupción y la judicialización de los temas políticos pasan a formar el principal recurso en las pujas por la legitimidad y la reputación pública, y tienden a constituirse así en el principal uso político de la arena de los medios de comunicación (Kitzberger, 2003).

En síntesis, de todo lo antedicho podemos deducir una serie de factores o variables que han de ser tenidas en cuenta a la hora de hacer empíricamente operativa la pregunta acerca de cómo y quién produce las selecciones a partir de las cuales los medios construyen sus agendas. Estos comprenden: a) las relaciones de los medios de comunicación con los actores políticos, b) su posición de mercado, c) las constricciones institucionales tales como las rutinas de construcción de noticias y d) los recursos organizativos, económicos y simbólicos con que cuentan los diferentes actores sociales y políticos.

Pero un enfoque abocado a reconstruir en forma descriptiva la arena de las batallas por la influencia mediática en un contexto determinado debe

ser complementado por el estudio empírico de las agendas públicas y la capacidad de los medios de influir en ellas.

En este sentido, los así llamados estudios de agenda-setting se han convertido, desde la década de 1970, en un tema de investigación con peso propio. En esta tradición, el agenda setting role ha sido definido como la capacidad privilegiada de la prensa, la televisión, y los medios de comunicación en general, de focalizar la atención pública sobre un número limitado de cuestiones y a expensas de toda otra cuestión (Mc Combs - Shaw, 1972).

En otras palabras, según esta perspectiva, los medios no nos dicen qué es lo que debemos pensar, pero sí nos dicen sobre qué debemos pensar. Tienen un rol protagónico en la definición y construcción colectiva de lo que pasa a ser percibido como un problema social (Hilgartner - Bosk, 1988). Es abundante la evidencia empírica que demuestra la conexión causal entre el foco y el monto temporal de atención temática de los medios, por un lado, y los problemas que el público considera relevantes, por el otro (Sampedro Blanco, 2000).

Más allá del alto nivel de correspondencia entre agendas de medios y agendas públicas que la investigación de opinión pública tiende a confirmar, se han desarrollado numerosas investigaciones que exploran las relaciones entre agendas públicas y proceso político.

Son especialmente numerosos los trabajos que buscan indagar sobre los efectos del *agenda setting* en los procesos político-electorales. Parece haber cierta evidencia empírica, obtenida mediante procedimientos de la psicología cognitiva experimental, que demostraría que al destacar (*priming*) o enmarcar (*framing*) determinados temas, los medios influyen —no necesariamente con la intención de hacerlo— en las valoraciones de los electorados sobre candidatos o alternativas. Por ejemplo, el destacar temas como el desempleo o la seguridad y el enmarcarlos en ciertas explicaciones causales equivale a distribuir implícitamente ciertas responsabilidades (Hilgartner - Bosk, 1988; Iyengar - Peters - Kinder, 1982).

Menos estudiado pero relevante para nuestro propósito presente es el tema de las consecuencias de las agendas mediáticas y públicas sobre las agendas gubernamentales o de política pública. La existencia y carácter de estos efectos parece ser más difícil de demostrar. Sería ingenuo asumir como un dato que, dado que estamos refiriéndonos a regímenes democrático-representativos donde los roles de autoridad dependen de los electorados, las agendas de los formadores de políticas públicas responden en forma inmediata y



sensible a las preocupaciones públicas. Las relaciones entre una y otra han de ser sin duda más complejas y no pueden ser asumidas como un dato *a priori*.

La literatura especializada en política pública suele asumir que los medios masivos no afectan en modo decisivo las agendas políticas. Son diversas las razones que se esgrimen y van desde el desdén de los *policy experts* por los medios masivos, relacionado con su percepción de que los medios masivos "llegan tarde" a los problemas; hasta la tendencia de la prensa a no sostener la cobertura de un problema por encima de lapsos cortos, y su dependencia del impacto dramático y de las convenciones sobre newsworthiness, originadas ambas en la presión que ejerce la lógica de medición de audiencias (Kingdon, 1995).

¿Bajo qué condiciones o circunstancias ocurre entonces que determinadas exposiciones de contenido en los medios afectan o alternan el rumbo de la política pública?

Varias observaciones, parciales y preliminares, pueden hacerse al respecto:

- a. Si se desplaza el foco de los expertos a los políticos (fundamentalmente legisladores) o funcionarios generalistas, la perspectiva cambia al menos por dos razones. Primero, ellos son efectivamente más sensibles a las percepciones de su *constituency* y, segundo, ellos también —como la ciudadanía— dependen de los medios masivos para ponerse al tanto de ciertas cuestiones. Esto en al menos dos sentidos:
- b. Parte de la prensa co-constituye los canales de comunicación al interior de la *policy community*.
- c. Ciertos medios influyentes pueden afectar las selecciones que parlamentarios u otros funcionarios efectúan entre la sobreabundante información que los rodea.
- d. Es cierto que los medios no pueden crear una cuestión *ex nihilo*. Pero tienen la capacidad de magnificar ciertos impulsos que provienen de afuera. Los medios pueden estructurar y dar forma a cuestiones promovidas por movimientos, burocracias, organizaciones o sectores de la sociedad
- e. Parece ser que los medios son más relevantes para cierto tipo de funcionarios que para otros. Para algunos, especialmente aquellos que no cuentan con otros medios de influir en decisiones, dependen, como único recurso, de la estrategia denominada como *going public* apelando a los medios para intentar alterar el *statu quo*.

- f. Los políticos son sensibles y observan con atención los efectos de las políticas en la opinión pública. Temen a sus humores e intentan intuir y anticipar cuáles son las líneas de tolerancia pública frente al cambio. Esta observancia de la opinión pública puede tener un efecto promotor o puede trabar ciertas iniciativas políticas.

En suma, las relaciones entre medios, agendas y políticas parecen ser indirectas, complejas y elusivas. El sortear estas dificultades en la investigación que proponemos depende del diseño de herramientas metodológicas y conceptuales adecuadas para un examen cualitativo y cuantitativo.

#### **IV. Apuntes metodológicos para el estudio del impacto político del acceso a los medios de comunicación**

El foco de atención debería centrarse en el estudio de la capacidad de acceso a los medios de comunicación y a la consecuente influencia público-política de diferentes actores, intereses, sectores u organizaciones.

En primer término debería realizarse una exploración dedicada a identificar y seleccionar una serie de casos en los que se puedan reconocer acciones colectivas orientadas a instalar una cuestión en la agenda pública. El universo de análisis comprende movimientos sociales espontáneos, grupos de protesta, grupos de interés privado, ONGs, organizaciones sectoriales o corporativas, burocracias públicas o partidos políticos.

Seleccionada una serie de casos significativos, debería procederse a un análisis y clasificación de los casos sobre la base de una serie de variables que pueden ser agrupadas a partir de las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué tipo de recursos permiten/facilitan a los actores estudiados el acceso a los medios masivos de comunicación? ¿Se trata de organización, recursos económicos, liderazgo, capacidad simbólica o ideológica, legitimidad social preexistente? ¿Se trata de recursos que pueden adquirir todos por igual o que sólo son accesibles a determinadas posiciones roles sociales?
- b. Con independencia de la posesión de recursos preexistentes, ¿cuáles son las estrategias y prácticas que desarrollan los actores cuando

intentan ganar presencia o instalar un problema en el espacio público a través de los medios? ¿Son estas estrategias asequibles para cualquier actor o cuestión? Se trata aquí de identificar prácticas tales como filtraciones, campañas de prensa, utilización de profesionales en comunicación y relaciones públicas, encuestas, acciones judiciales, acciones como movilizaciones callejeras o escenificaciones de eventos cuyo propósito, directo o indirecto, es la repercusión o visibilidad en los medios masivos, etc.

- c. ¿Cómo afectan las constricciones institucionales de los medios masivos la capacidad de los diferentes grupos para instalar su demanda o su punto de vista?

La recolección de datos en esta primera fase debe estar basada en técnicas cualitativas como cuantitativas, en relevamientos sistemáticos de medios gráficos y electrónicos y en entrevistas con actores clave. Para indagar las relaciones de las agendas de medios con la agenda pública, serían deseables mediciones de presencia y duración de temas en medios y cotejo con material existente en investigación de opinión pública.

En una segunda fase, deberían llevarse a cabo, sobre la base de los resultados obtenidos en la primera, un análisis que permita explicar relaciones e impactos recíprocos entre las agendas público-mediáticas y las agendas de política pública. En otras palabras, debería buscarse evidencia en la medida en que una cuestión convertida en un problema social a través de los medios de comunicación produce ciertos resultados en términos de decisiones políticas. En otras palabras, las agendas parlamentarias y las decisiones gubernamentales deben ser correlacionadas, en el lugar de la variable dependiente, respecto de las agendas públicas.

Por último, en aquellos casos en que se detecta un *output* político, debería tratar de establecerse si éste satisface a los actores que activaron el problema, si constituye una política adecuada para expertos y observadores independientes, si se trata de medidas aisladas puramente reactivas o si, por el contrario, estos *outputs* logran insertarse en políticas coordinadas.

Un programa de investigación que apuntara a indagar sobre las relaciones de las variables propuestas sería un primer paso para entablar un debate informado acerca de la distancia las asimetrías de acceso en las estructuras mediáticas de nuestras sociedades y las reglas de juego que deberían regir el acceso al espacio público en un régimen con una ciudadanía democrática plena.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ TEJERO, CARLOS et. al. (2002). *Medios de comunicación y protesta social*, La Crujía-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- BOURDIEU, PIERRE (1997). *Sobre la televisión*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- CHOMSKY, NOAM - HERMAN, EDWARD S. (2001). *Los guardianes de la libertad. Propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*, Crítica, Barcelona.
- CURRAN, JAMES - GUREVITCH, MICHAEL (eds.) (2000). *Mass Media and Society*, Arnold, London.
- FOX, ELIZABETH (ed.) (1989). *Medios de comunicación y política en América Latina. La lucha por la democracia*, Gustavo Gili Editores, Barcelona, 1989.
- GLASSER, THEODORE L. - SALMON, CHARLES T. (eds.) (1995). *Public Opinion and the Communication of Consent*, The Guilford Press, New York.
- HABERMAS, JÜRGEN (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili Editores, Barcelona.
- HILGARTNER, STEPHEN - BOSK, CHARLES (1988). "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model", *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Nro. 1, Julie.
- HALLIN, DANIEL (2000). "Commercialism and Professionalism in the American News Media", en James Curran and Micheal Gurevitch (eds.), *Mass Media and Society*, Arnold, London.
- IYENGAR, SHANTO - PETERS, MARK - KINDER, DONALD (1982). "Experimental Demonstrations of the 'Not-So-Minimal' Consequences of Television News Programs", *The American Political Science Review*, vol. 76, Nro. 4, diciembre.
- KEANE, JOHN (1991). *The Media and Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- KINGDON, JOHN W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, New York.
- KITZBERGER, PHILIP (2003). "Periodismo, medios y democracia", *Textos*, año 2, Nro. 4.
- LICHTENBERG, JUDITH (ed.) (1995). *Democracy and the Mass Media*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LIPPMANN, WALTER (1965). *Public Opinion*, The Free Press.
- MANIN, BERNARD (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- MC COMBS, M. E. - SHAW, D. L. (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36.

- MEYHEW, LEON H. (1997). *The New Public. Professional Communication and the Means of Social Influence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MURARO, HERIBERTO (1997). *Políticos, periodistas y ciudadanos. De la video-política al periodismo de investigación*, FCE, Buenos Aires.
- PAGE, BENJAMIN I. (1996). *Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracies*, The University of Chicago Press, Chicago.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE (2003). "Media Scandals and Societal Accountability: Assessing the Role of the Senate Scandal in Argentina", mimeo.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.
- PRZEWORSKI, ADAM (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- RUIZ, FERNANDO (coord.) (2000). *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*, Konrad Adenauer Stiftung - La Crujía, Buenos Aires.
- SAMPEDRO BLANCO, VÍCTOR (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*, Istmo, Madrid.
- SIGAL, LEON (1986). "Sources Make the News", en Manoff, Robert Karl y Schudson, Michael; *Reading the News: A Pantheon Guide to Popular Culture*, Pantheon Books, New York.
- SKIDMORE, THOMAS (ed.) (1993). *Television, Politics and the Transition to Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- SMULOVITZ, CATALINA - PERUZZOTTI, ENRIQUE (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- THOMPSON, JOHN B. (2000). *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Polity Press, Cambridge.
- WAISBORD, SILVIO (2001). *Watchdog Journalism in Latin America. News, Accountability and Democracy*, Columbia University Press, New York.

## RESUMEN

En la Argentina, al igual que en otros países de la región, los medios de comunicación parecen ocupar un lugar cada vez más importante en la construcción de las agendas y del debate público. El

grado y tipo de acceso a los medios de comunicación impacta en la capacidad de grupos, identidades e individuos para instalar sus demandas materiales y simbólicas en la agenda pública. Estos problemas de asimetría afectan la calidad de la democracia y ello explica la creciente preocupación en el nivel global por los cambios en el rol de los medios masivos de cara al proceso político. Sin embargo, en América Latina, donde el trasfondo de agudizadas desigualdades en la estructura social amplifica estos problemas, la discusión sobre el acceso a los medios y su impacto en el tipo de decisiones producidas en el sistema político ocupa un lugar marginal en las agendas académicas y públicas.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005

## **IV LAS ENCUESTAS Y LA "GUERRA DE ENCUESTAS" EN TIEMPOS ELECTORALES**

En el primer capítulo hemos tratado el tema de la credibilidad de las encuestas. Si observamos la forma en la cual se realizan las encuestas, muchas veces sin tener en cuenta los requerimientos metodológicos, es comprensible que el público asuma la actitud de no creer en las mismas, no tanto por prejuicios o por ignorancia sino por malas experiencias. Existe un sinnúmero de casos donde las encuestas fracasaron por basarse en datos muy alejados de la realidad y donde fueron manejadas por personajes que sabían y saben que también se pueden vender productos engañosos a los medios de comunicación. Se podrían mencionar muchos ejemplos del pasado pero no es necesario debido a que también hoy en día se observan casos similares.

### **Encuestas y propaganda política**

En cuanto a las causas de la confusión que generan las encuestas referidas a estudios socio-políticos, es difícil discernir entre la falta de conocimientos y una manipulación intencional. Si se estudia la relación entre el mandante, la consultora y los resultados que se publican, se debe suponer que las encuestas no se usan tanto como método de investigación sino como instrumento propagandístico. Si esa es la finalidad, los aspectos metodológicos no importan mayormente, a lo sumo se los usará para que provean los datos que necesita el candidato para presentarse al público como un político que cuenta con una creciente adhesión y un respaldo importante en la población. Asimismo hay políticos, conoce-

dores de la escena, que no dudan en afirmar que los datos adversos que publican los medios surgen a veces de estudios apócrifos, o sea que no se realizaron.

Es lógico que el equipo de campaña de un candidato no publique datos que debilitan su posición. Se publican en cambio, con mayor énfasis, los datos que “demuestran” su buena performance. Pero, lo que se publica debe ser cierto y, en el marco de su propia responsabilidad como comunicador social, el periodista debería verificar la fuente de información que no es la “consultora” sino la encuesta.

En ese sentido, verificar la fuente de información implica revisar a partir de la ficha técnica de la encuesta la metodología que se utilizó. Si la central de campaña del partido, o la consultora, no provee los datos técnicos de la consulta, el periodista debe pedirlos para no repetir en su artículo lo que otros dijeron y cómo ellos interpretaron los datos en el marco de sus intereses específicos, reservándose de esa manera la posibilidad de llegar, en función de estas informaciones, a conclusiones diferentes y evaluando además, la posibilidad de no publicar los datos que surgen de esa encuesta, si fue realizada violando los principios metodológicos más fundamentales.

## **¿Influyen las encuestas en la intención de voto?**

Las técnicas de manipulación vinculadas con el uso indebido de encuestas con fines propagandísticos se sustentan en la supuesta influencia de las encuestas en la decisión de voto. Así llegamos a un tema que, hasta hoy, nadie ha estudiado en profundidad. Las muchas hipótesis que existen al respecto deberían ser reemplazadas por informaciones que surjan de una investigación empírica. Hay quienes afirman que las encuestas influyen en la intención de voto y otros que sostienen la posición contraria, utilizando diversos argumentos. Sin embargo, los argumentos de ambas partes son hipotéticos. A continuación expondremos las principales razones que respaldan la hipótesis de la supuesta influencia de las encuestas en la formación de opiniones y su incidencia en la intención de voto, así como las razones que fundamentan la hipótesis opuesta.



Razones que respaldan la hipótesis de la **supuesta influencia** de las encuestas en la formación de opiniones.

*La idea de que son científicos, investigadores y no políticos quienes manejan ese instrumento.*

*Las cifras, los porcentajes, sugieren de inmediato algo exacto, muestran una "realidad no cuestionable".*

*La "Ley de Gravedad", la sensación de que la mayoría se inclina por una determinada opinión, fomenta procesos de adaptación "¿Quién es el tonto, yo o todo el resto?"*

*El hecho de que las encuestas se publican en los medios de comunicación, más aún si se trata del medio que merece la mayor confianza.*

Razones que respaldan la hipótesis de que las encuestas **no influyen** en la formación de opiniones.

*El perfil de personalidad de alguien es determinante también para el perfil de sus opiniones. El perfil de una persona no es fácilmente cambiante y, por lo tanto, tampoco lo es su opinión.*

*La actitud de "tener siempre la razón" dificulta y hasta impide que las personas cambien de opinión.*

*Habitualmente una persona no busca información para formar criterios sino que, inconscientemente, selecciona entre las distintas informaciones aquellas que confirman su posición.*

*La segmentación de la población en grupos sociales que, por sus características, reaccionan de manera distinta frente al mismo estímulo, lo que relativiza el alcance y los efectos de cualquier mensaje.*

*Especialmente en tiempos electorales, las encuestas relevan datos contradictorios generando confusión que, por naturaleza, se contrapone a la formación de opiniones.*

*La desconfianza de que detrás de las encuestas se esconden maniobras políticas que destruyen su credibilidad.*

*Las encuestas son sólo una fuente de información.*

El lector puede evaluar cada argumento, en pro y en contra, y formar su propia opinión. Independientemente de esto, parece importante señalar que muchas de las razones mencionadas son, también, sólo hipótesis. Toman algo como cierto y, hasta hoy, nadie sabe si es así. Esto se refiere, por ejemplo, a la "ley de gravedad". Para no quedar excluido el ciudadano común se inclina a nadar con la corriente, adaptándose al clima de opinión imperante.

Trasladando esta tesis a la situación electoral se interpreta que el ciudadano quiere, en definitiva, integrar a través de su voto las filas de los ganadores. Entonces sería efectivo, utilizar la encuesta para determinar a tal o cual candidato como ganador. Muchos estrategas de campañas electorales toman esa hipótesis como algo verdadero y conducen sus campañas mostrando al candidato, desde el comienzo, con el aspecto de un sonriente ganador.

Pero, de igual manera es posible que el ciudadano, que no simpatiza con el candidato o con su partido, tome la noticia que surge de la encuesta como una señal de alarma, renovando sus esfuerzos para evitar que ese candidato gane. Si es así, la construcción artificial de mayorías por medio de encuestas causaría exactamente el efecto opuesto al deseado.

### El votante "migrante"

En la actualidad prolifera el "votante migrante", o sea el ciudadano "independiente" más propenso a cambiar su preferencia partidaria. En tiempos que propician el "pragmatismo" inclinarse a favor de un partido ya no es tanto una cuestión de valores, de filosofía de vida o de una ideología. Se prefiere al "político" y al funcionario que más se adecuan a los intereses o necesidades. Una segunda razón de la "infidelidad partidaria" es que los partidos tradicionales han perdido su brillo. Su legitimidad se encuentra cuestionada a causa de la falta de representatividad. En la misma medida, ganan terreno supuestas alternativas, más aún en un clima que se caracteriza por su gran inestabilidad política. La sensación de que están debilitados los

vínculos tradicionales, de que se tiene ante sí a una sociedad en movimiento, pero desorientada y sin rumbo, alienta la idea de que hoy en día es más fácil influir en el electorado y manejarlo. Correspondientemente, según este punto de vista, se le otorga una mayor importancia a las fuentes de información que colaboran en la formación de opiniones y, en ese contexto, también ganan peso las encuestas.

Sin embargo, aquí también surgen interrogantes. Una actitud más pragmática no significa necesariamente una mayor probabilidad de que las preferencias cambien. Orientar actitudes en función de intereses estabiliza el comportamiento electoral posiblemente en la misma medida como antes las ideologías.

Pero todas estas reflexiones son tan interesantes como teóricas. Ya no se sabe si la población, hoy por hoy, se inclina preferentemente hacia el pragmatismo o si se usa este concepto con intención política para legitimar o entronizar un nuevo estilo de hacer política que desvincula a los dirigentes políticos y su forma de actuar de los valores sociales que deberían reflejarse tanto más en la política.

Sin embargo, estos razonamientos teóricos tienen sentido e importancia en países donde el instrumento de investigación que son las encuestas, se utiliza con mayor responsabilidad. En el marco de la manipulación y la correspondiente tergiversación de las encuestas casi indefectiblemente hay una encuesta que contradice a la anterior. Los efectos que pudieran surgir de una encuesta se neutralizan de esa manera. Además, los efectos de una acción publicitaria dependen, en el más alto grado, de su credibilidad. Y el problema que enfrentan las encuestas en amplios sectores de la sociedad es justamente la falta de credibilidad. Por ambas razones las campañas publicitarias que se sustentan en la producción de encuestas no tienen mucho sentido.

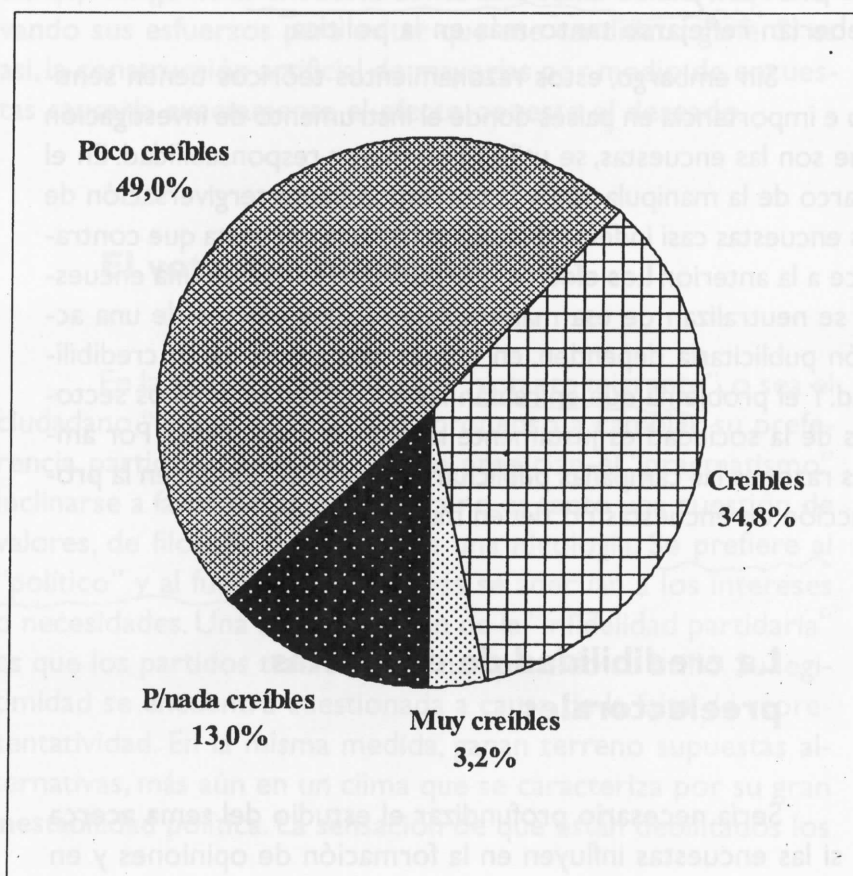
## **La credibilidad de encuestas preelectorales**

Sería necesario profundizar el estudio del tema acerca de si las encuestas influyen en la formación de opiniones y en

que medida lo logran. Primeros datos al respecto surgen de un estudio que realizó el Instituto Demoskopía en el año 2001 en la provincia de Córdoba, República Argentina, en el marco de la metodología descripta en el Capítulo anterior (muestra representativa, 1.079 casos, población a partir de 18 años de edad). A los encuestados se les planteó la pregunta siguiente:

*"Si antes de la elecciones Ud. lee o escucha los resultados de una encuesta, qué grado de credibilidad le asigna Ud. a esos resultados? Diría Ud. que, en general son ... .. ("muy creíbles", "creíbles", "poco creíbles", "para nada creíbles")."*

Un 3,2% considera que los resultados de las encuestas en tiempos electorales son "muy creíbles", un 35% opina que son "creíbles". Aquellos que manifiestan sus dudas suman un 62%, de los cuales un 49% juzga esos resultados como "poco creíbles" y un 13% como "para nada creíbles".



Es poco probable que una información que surja de una fuente dudosa influya en la formación de opiniones. Esto se refiere a aquel 62% de los encuestados. Pero el hecho de que el otro segmento (38%) sea más propenso a creer lo que dicen las encuestas, no significa que éstas puedan utilizarse manipulativamente para captar sus voluntades. A la eficacia de las encuestas como formadoras de opinión se opone una gran cantidad de otras fuentes de información. Además, hay factores fuera del sistema de comunicación que determinan el comportamiento electoral.

### **Decisión de voto. La encuesta como criterio**

En otro momento de la entrevista se planteó a los encuestados la siguiente pregunta:

*"Cada uno tiene una manera de decidir a qué partido, a qué candidato votar. ¿Qué es lo que influye especialmente en su decisión de voto?"*

Se trató de una pregunta con respuestas múltiples que figuraban en una Lista. Entre otros criterios que mencionaron, sólo un 5,1% incluyó a las encuestas en sus criterios de decisión, un porcentaje en cierto modo insignificante que se reduciría aún más si se estudiara para cuántos ciudadanos las encuestas son el único criterio que determina su decisión de voto. Posiblemente ese porcentaje se acercaría al 0%. Entonces, se puede preguntar con alguna razón para que sirva esa "guerra de encuestas".

Un tema no se agota con sólo dos preguntas. Además, los datos mencionados sólo reflejan opiniones, lo que dicen los encuestados y se sabe que las personas frecuentemente piensan de una manera y actúan de otra, de acuerdo a las circunstancias. Para obtener informaciones fidedignas sobre los factores que inciden en el comportamiento de los ciudadanos en tiempos electorales habría que realizar un estudio actitudinal.

Pero, ya de estos datos, se desprende que tanto los políticos como sus asesores de campaña sobrevaloran a las encuestas como elemento eficaz en la estrategia comunicacional.

### **¿Prohibir la publicación de encuestas antes de la fecha electoral?**

Los datos de un estudio de esa naturaleza nos permitirían tratar, incluso más racionalmente, el tema de si se debe prohibir la publicación de encuestas antes de las elecciones.

En principio no parece muy acertado que el Estado intervenga en la democracia en procesos de comunicación con medidas restrictivas. Es cierto que para el ciudadano una encuesta es sólo una fuente de información entre otras, lo que respaldaría la opinión que no tiene tanta importancia si el público tiene acceso a los resultados de una encuesta. Pero, si esa fuese la razón, con el mismo argumento se podría prohibir cualquier otra forma de comunicación cercana a la fecha electoral, así sean eventos, la difusión de folletos o prohibir a los periodistas que traten temas vinculados con los comicios. Teóricamente todo puede influir en la formación de opiniones e incidir en el pronunciamiento electoral.

La meta de la democracia debería ser abrir al ciudadano en lo posible todos los canales de información y permitirle el acceso a todo tipo de informaciones sin filtro. Es justamente durante el tiempo anterior a las elecciones cuando se despierta el interés en la política y lo más deseable es, y también el objetivo de la democracia, que el ciudadano evalúe candidatos y programas para fundamentar su voto en un razonamiento concreto. ¿Por qué no también en función de una información que proviene de una encuesta?

La prohibición de la publicación de encuestas se fundamenta esencialmente en algo hipotético y en algo real. La hipótesis es que las encuestas son las que inciden especialmente en el pronunciamiento electoral, la realidad muestra la poca confiabilidad de las encuestas y el cuestionado valor de información de los datos que se publican. La prohibición de la publicación de encuestas se corresponde con una acti-

tud paternalista del Estado que pretende de esa manera proteger al ciudadano "indefenso" ante informaciones potencialmente falsas, actitud comparable a la protección de un menor.

Llama la atención que estas iniciativas de prohibición no responden a un reclamo de los ciudadanos sino que provienen del sector de los partidos políticos, es decir, justamente de aquel grupo de dirigentes que utiliza las encuestas como arma política, corresponsables de que un valioso instrumento de investigación esté hoy tan desacreditado. En ese sentido la prohibición equivale a una autodenuncia. Por participar en forma activa en ese juego saben aún más que el ciudadano, que no se puede creer en estas encuestas. Por eso sería más propicio que los dirigentes cambien las propias actitudes en vez de cerrar a los ciudadanos una fuente de información.

### **Mayor transparencia. Iniciativas legislativas**

En algunos países esa prohibición se vincula con una serie de condiciones para la publicación de encuestas también fuera de ese lapso temporal. Se exige, por ejemplo, que con los resultados también se publiquen los datos técnicos de la encuesta referidos al ámbito de investigación, a la formación y el tamaño de la muestra, etc. Nos llevaría a una mayor transparencia. Sin embargo, algunas iniciativas incluyen en el catálogo de las exigencias también la publicación del cuestionario y de la persona o institución que encargó la investigación. En ambos casos se trata de una exageración. Ningún medio de comunicación está en condiciones de publicar un cuestionario de 10 ó 15 páginas. Alcanzaría absolutamente con publicar como referencia aquellas preguntas referidas a los datos que se tratan en la publicación. Publicar el nombre del mandante sugiere al lector a priori una subjetividad del investigador aun en aquellos casos en los cuales el investigador puede desarrollar su actividad profesional en forma independiente. Y por suerte hay dirigentes políticos e institucio-

nes dispuestos a enfrentar la realidad concediendo al investigador plena libertad de acción.

Trabajar metodológicamente en forma correcta, no intervenir manipulativamente en un proceso de investigación, sinceridad y transparencia, difícilmente se logren por medio de leyes.

## Requisitos de un pronóstico electoral

Las características metodológicas que debe tener un pronóstico electoral surgen de los criterios metodológicos que se desarrollaron en el Capítulo III. Por eso nos referimos a continuación sólo a una síntesis de los requisitos sin mayor explicación del porqué.

La muestra debe ser representativa en cuanto a las personas con derecho al voto en el ámbito de la investigación. Si el ámbito de la investigación es el territorio nacional, la muestra debe reflejar la estructura sociodemográfica de toda la población. Frecuentemente sucede que se habla de una "encuesta a nivel nacional", pero en realidad incluye sólo los tres o cinco centros poblados más grandes del país. Si es así, el ámbito de investigación es diferente y es necesario el cálculo de una muestra representativa para cada uno de los centros poblacionales en los cuales se realiza la encuesta. Esto surge del hecho de que la estructura sociodemográfica difiere según la localidad.

La victoria electoral puede depender de una mínima diferencia de votos. Por ese motivo un pronóstico electoral debe minimizar el margen de error estadístico, lo que exige un tamaño suficientemente grande de la muestra. El estándar es una muestra que abarca 2.000 personas.

Las entrevistas se deben realizar en forma individual y oral (cara a cara) en el domicilio del encuestado o su lugar de trabajo. Las entrevistas callejeras, telefónicas o por Internet no logran datos exactos.

La pregunta por la intención de voto debe encontrarse en una encuesta multitemática, más bien "escondida", pa-



ra obtener una respuesta "espontánea" y sincera en función de una base de confianza que se estableció durante la entrevista entre entrevistador y encuestado. Un pronóstico electoral basado en un cuestionario que se limita a la pregunta por la intención de voto o a algunas pocas preguntas más no logra anticipar los resultados de los comicios.

Importancia tiene el modelo de pregunta. Los datos más exactos los provee una pregunta con lista en la cual figuran, según el caso, los candidatos o los partidos políticos que participan en las elecciones. Cada candidato o partido figura en la lista con un número y se pide al encuestado que mencione "sólo el número correspondiente". Ese mecanismo facilita la respuesta. Permite al encuestado "escondarse" frente al entrevistador detrás de un número y no se obliga al encuestado a confesar su ubicación política mencionando el nombre, por ejemplo, cuando el candidato o el partido preferido es un extremista o un candidato que debería estar, si hubiera justicia, en la cárcel y no en el camino hacia la Presidencia.

Como ya se expuso, no cualquier estudio electoral tiene la calidad de un pronóstico. En tiempos electorales los partidos políticos se despiertan y se ponen de repente en campaña. La lucha por puestos o feudos, ataques, ofensas, el frecuente cambio de los discursos (también en función de las encuestas), la formación de alianzas electorales entre enemigos de ayer y otros acontecimientos agitan las aguas crecientemente a medida que se acerca la fecha de los comicios. Una medición que se refiere a la intención de voto es por eso la fotografía de un determinado momento. Los datos recogidos diez o catorce días antes de las elecciones son, normalmente, datos vencidos. Por eso, un pronóstico electoral debe realizarse, al final de la campaña, dos a cuatro días antes de las elecciones.

Respetando estos criterios es posible anticipar en forma exacta el resultado oficial de los comicios, descontando un acontecimiento que cambie el escenario en el último momento. Si los pronósticos fallan, es por intención, o porque tienen algún defecto metodológico.

## El encuestado, ¿miente?

Resulta interesante escuchar las distintas explicaciones de los "encuestólogos", acerca de porqué fallaron con sus encuestas. Una de las explicaciones más frecuentes es que los encuestados son los culpables porque "mintieron" y no dijeron la verdad.

Aunque es una excusa, hay que tomar ese argumento en serio. De hecho, muchos encuestados no expresan su verdadera opinión. Se trata de un fenómeno conocido. Pero, normalmente, un encuestado "miente" en una dirección y otro encuestado "miente" en otra dirección. Al final, en el cálculo estadístico, las "mentiras" se equilibran y los datos reflejan el panorama real.

## El clima de opinión. Presiones que distorsionan los resultados

Sin embargo, se descubrió que no sucede lo mismo en el marco de la pregunta por la intención de voto. Justamente en cuanto a esa pregunta, esencial para un pronóstico electoral, las "mentiras" no se equilibran, razón para estudiar el porqué de esa excepción. La causa son efectos del clima de opinión que puede ejercer una presión sobre el encuestado de manera tal que él no quiera exponerse en contra de la corriente común. Sabe exactamente a quien va a votar, pero no lo dice. Y no se declara "indeciso", sino "vota" en la encuesta a favor del candidato a quien favorece la opinión pública. Sucede por ejemplo, que una persona muy extrovertida, con "viveza", pero de bajo nivel cultural y de aspecto físico lamentable, se siente inspirada a ser el Presidente de la Nación y su rival es una persona acomodada, equilibrada, despierta seriedad y sabe manejar los códigos de la sociedad. En esta o una situación similar la sociedad reacciona con actitudes discriminatorias y de hecho cuesta identificarse con el primero. Se genera un clima de consenso que el primer candidato no es para nada presentable,

hasta se ridiculiza a su persona. Exponerse en la encuesta a favor del segundo no compromete, responder a una encuesta no es votar. Y, el encuestado evita de esa manera contradecir al "consenso". Supone que el entrevistador posee opinión formada sobre los candidatos, análoga a la del resto, y teme que su respuesta lo ridiculice ante éste. Debido a la presión pública oculta detrás de una respuesta falsa su verdadero parecer y su "vergüenza".

Según los candidatos y la situación esa presión tiene una intensidad distinta, pero es un fenómeno siempre presente y estas "mentiras desequilibradas" impiden un pronóstico exacto y real.

### **Ponderación de "datos crudos"**

Se realizaron muchos experimentos para encontrar una forma de medir si hay una presión que surge del clima de opinión y qué intensidad tiene. Un modo de medirla es la "pregunta de recuerdo". Se pregunta a los encuestados a quién votaron en las últimas elecciones y se comparan los resultados de la encuesta con los de los comicios en aquel momento, datos que deberían concordar. La diferencia entre los datos señala en qué medida esa presión juega a favor o en contra de un candidato o una fuerza política. En función de los indicadores que surgen de esa comparación se realiza por medio de un programa de ponderación una corrección de los "datos crudos" eliminando el efecto de presión y de ese modo se alcanza el mismo nivel de exactitud como en todos aquellos casos donde no se experimenta esa presión y en los cuales las "mentiras" se equilibran.

Hay que agregar en esta oportunidad que ese clima de presión no se observa sólo en el contexto electoral. Hay muchos tabúes en la sociedad, lo que se piensa y hace pero lo que no se dice. Hay códigos sociales que están vigentes para todos, pero que son una guía real sólo para pocos. Es muy probable que se desarrollen también en ese contexto efectos de presión que surgen esta vez del clima social o más bien de la imagen que tiene la sociedad de sí misma. Un indicador para eso es pregun-

tar a una muestra representativa por su escala de valores y comparar esas respuestas con la descripción de las características que atribuyen a la sociedad de la cual son miembros y en la cual viven. Si los encuestados se aproximan en sus actitudes a lo que dicen de sí mismos la autodescripción y la descripción de la sociedad concordarían y la sociedad tendría otra cara.

Hasta ahora no se estudió ese tema y probablemente signifique un problema difícil de resolver. Pero muestra en forma clara, y parece importante señalarlo, que en las respuestas se reflejan opiniones, pero no necesariamente la realidad y corresponde a la sinceridad del analista reconocerlo y mencionarlo. En un sondeo de opinión las respuestas son la expresión de opiniones y cuando estas opiniones se refieren a la descripción de una realidad pueden ser tan erróneas como la visión que tiene un político de la realidad. La fórmula "el pueblo nunca se equivoca" es más bien una bufonada, como se sabe también que el principio de mayoría es un principio democrático, pero que no hay ninguna seguridad, de que esa mayoría encuentre también la verdad.

### **Encuestas en boca de urna**

Encuestas en boca de urna forman en nuestra región parte del escenario en casi todas las elecciones. Se invierte mucho dinero en esos "estudios" pero nadie pudo explicar con buenos argumentos por qué se hacen.

Por parte de los partidos políticos se escucha a veces que son para descubrir fraudes electorales. Pero, justamente, las encuestas en boca de urna fallan tan frecuentemente que ningún tribunal electoral aceptaría los resultados de la encuesta como prueba. La razón verdadera debería ser el nerviosismo de los partidos y de sus referentes. Aparentemente no tienen paciencia y no pueden esperar. Conocer los resultados de las elecciones tres o cinco horas antes o uno o dos días después de los comicios da lo mismo. Dicho en forma polémica, las encuestas en boca de urna son absolutamente innecesarias y forman parte más bien de un espectáculo transformando la votación como

acto político y democrático en una carrera deportiva, tratando de gritar “gol” antes de que la pelota entre en el arco.

El valor informativo para la población es efímero. El resultado de los comicios puede cambiar el panorama y para saberlo puede ser interesante obtener esa información antes del conteo de los votos. Pero, muy probablemente, nadie extrañaría a una encuesta en boca de urna si no existieran.

Aparte de políticos nerviosos los medios de comunicación son los verdaderos interesados en estos eventos para poder anunciar en las radios y en la televisión que a las 18:00 horas sus oyentes y televidentes van a saber los resultados. De este modo aumentan la audiencia, lo que les facilita la venta de publicidad. Por eso los mismos medios de comunicación encargan encuestas en boca de urna y eso lleva a que a veces tres o cuatro entrevistadores de distintas entidades se disputen los votantes que salen del local.

Los diarios, por las desventajas competitivas en cuanto a la actualidad y por la demora en el conteo de los votos, arman frecuentemente los títulos del lunes que sigue al domingo electoral basándose en los “resultados” que proveen las encuestas en boca de urna reproduciendo los errores de éstas. Hay ejemplos en la Argentina donde los medios de comunicación proclamaron de esa manera a un candidato como ganador que finalmente resultó ser el perdedor de las elecciones.

## **Fallas metodológicas de las encuestas en boca de urna**

Un tema aparte es, por qué las encuestas en boca de urna fallan con tanta frecuencia. Una de las causas es que “enganchan” cualquier persona al azar y así recolectan respuestas sin preocuparse a que segmento poblacional pertenecen. De esa manera se realizan 2.000 ó 5.000 entrevistas, pero los resultados no son representativos para el universo del electorado. Como se explicó en la parte metodológica, un gran número de casos no puede proveer datos exactos si hay un error en la composición de la muestra.

Los efectos de esa falla se agravan en la medida en la cual las entrevistas se realizan en un reducido número de bocas. Para facilitar la carga de datos y su procesamiento, muy apretado por el tiempo, se incluyen en el sondeo además preferentemente las bocas de urna cercanas al centro del operativo. No en todas las zonas de una ciudad vive la misma gente. En cada zona difiere la estructura sociodemográfica de los habitantes. No se pueden proyectar los datos que se recolectaron sólo en tres zonas a las dieciocho restantes.

Otro factor de influencia es la forma en la cual se realizan estas encuestas. Necesariamente son encuestas callejeras y de suyo, como hemos visto, no aportan los datos más confiables. También respecto a ese punto, se agrandan los efectos negativos en la medida en la cual la encuesta toca un tema "sensible", lo que es, sin ninguna duda, a quién votó el encuestado. Aún más cuando la consulta se hace inmediatamente después de haber votado. No pocos ciudadanos se sienten "controlados". Por gentileza no rechazan la entrevista, pero satisfacen al entrevistador con una respuesta que no refleja los hechos.

Con frecuencia tampoco se usa el modelo adecuado de pregunta. Hay muchos encuestadores en la puerta del local electoral con un formulario que no contiene más que casillas con los nombres de los candidatos o de los partidos y que ni siquiera está encabezado por una pregunta. Es el encuestador el que formula lo que quiere saber de manera individual y personal, lo que es totalmente contrario a las normas. Para cada encuestado figura en ese formulario una línea con las opciones de respuestas y así se llena con cada nueva entrevista, poco a poco, no un cuestionario sino el formulario.

En la parte metodológica se explicó que el modelo de pregunta debe ser una pregunta acompañada por una Lista que se presenta al encuestado para indicar el número del candidato o partido a quien quiere votar, y en nuestro caso, a quien ha votado. Esta forma de presentar el tema se acerca mucho más a una conversación estableciendo al menos mínimamente una relación de confianza necesaria entre entrevistador y encuestado para que el entrevistado participe en la encuesta "en serio".

Por las razones expuestas con respecto a la influencia que tiene la duración de una entrevista en la confiabilidad de los

datos, no basta enfrentar al encuestado con una sola pregunta. Pueden y deben ser cinco a diez preguntas lo que alarga el tiempo por entrevista en comparación del manejo de un formulario, pero da resultados. Las respuestas tienen otra calidad.

Una mayor duración de la encuesta requiere la intervención de un mayor número de entrevistadores si se necesita alcanzar en pocas horas la misma cantidad de casos. Es una cuestión de la capacidad organizativa y del presupuesto. Si los recursos son reducidos conviene reducir también el número de casos. 2.000 entrevistas que corresponden a los estándares metodológicos superan ampliamente a 5.000 entrevistas con alguna deficiencia metodológica.

Tenemos que volver en este lugar al tema de la representatividad de las encuestas en boca de urna. Lo normal sería entregar a cada entrevistador una "hoja de cuota" que indique cuántas personas a entrevistar deben ser mujeres, varones, diferenciado además según los criterios edad, ocupación y si las personas son económicamente activas o pasivas. La situación que genera una encuesta en boca de urna no concede al entrevistador el tiempo suficiente para encontrar las personas indicadas. Objetivamente resulta imposible proceder de esa manera, pero, como se expuso en el contexto del pronóstico electoral, se puede resolver el problema de la falta de representatividad por medio de un programa de ponderación que encuadra a posteriori a los encuestados en una muestra representativa. Es un paso de trabajo imprescindible y con eso una condición para anticipar los resultados electorales en forma precisa en el marco de una encuesta en boca de urna.

# Libres Y Justas

Guía del Periodista para  
mejorar la Información Electoral en  
Democracias Emergentes

Por LISA SCHNELLINGER



International Center  
for Journalists



## Reconocimientos

Todo lo que hacemos es producto de nuestras vivencias previas, por lo que resulta imposible hacer un reconocimiento a todas las personas que han contribuido a este manual. Mi manera de abordar la actividad de reportajes, escritos, edición y docencia siempre ha reflejado los principios del periodismo cívico, y por haberme inculcado esos ideales agradezco a muchos instructores, tutores y editores, así como a lectores y fuentes. Tengo especial deuda con el resumen del Poynter Institute sobre la cobertura “basada en las necesidades de los electores” de las elecciones en los Estados Unidos que descubrí en 1999 mientras desarrollaba materiales de capacitación para periodistas en Indonesia.

También quisiera agradecer a Adlai Amor, Arnold Isaacs, George Krinsky y a otros colegas del Centro Internacional para Periodistas (International Center for Journalists, ICF) por su apoyo y contribuciones a mis técnicas de capacitación. Por último, deseo agradecer a los periodistas con quienes trabajé en Beijing, en el *China Daily*, en el Pacífico Sur con la *Pacific Islands News Association* gracias a las becas de Knight International Press, y en Indonesia a la República de Georgia gracias a los “grants” de ICF y del Departamento de Estado. Esos periodistas son parte muy importante de este material, porque ellos me enseñaron a aportarles lo que necesitaban aprender.

## Acerca de la Autora

Lisa Schnellinger ha brindado formación y tutoría a periodistas en China, Indonesia, República de Georgia e Islas del Pacífico así como en los Estados Unidos. Mientras se encontraba en el Pacífico Sur como “Becaria” de la Knight International Press, elaboró el manual “Periodismo Pacífico : Una Guía de auto-ayuda”. Ha sido reportera y

editora desde 1980, más recientemente con el Seattle Times. Ha obtenido su maestría en estudios internacionales en la Jackson School de la Universidad de Washington. Trabaja en forma independiente desde Seattle Washington como escritora y editora.

© 2004 International Center for Journalists, Washington, D.C.

4	Introducción	
5	Libertad y Equidad: Mejorando la cobertura electoral	
	Comprenda el Contexto.....	5
	Conozca las posibles modalidades de alteración	
	del proceso electoral y manténgase atento a ellas.....	7
	La credibilidad de su cobertura es crucial.....	8
	También es crucial su credibilidad personal.....	10
	Determine normas para noticias políticas y electorales.....	10
	Actúe como un altavoz para el público.....	11
	Brinde a todos los candidatos igual	
	oportunidad de ser escuchados.....	12
	Informe al consumidor acerca del proceso.....	12
	Sea específico y ponga a prueba las promesas	
	hechas durante la campaña electoral.....	13
	Informe acerca de lo que cabe esperar en las urnas	
	el día de las elecciones.....	13
	Coopere y sobreviva.....	14
	Conclusión.....	15
16	Lineamientos para Elecciones Libres y Justas	
17	Recursos Adicionales	
18	Glosario	

**ELECCIONES LIBRES** son la clave de la democracia. La posibilidad del público general para elegir su gobierno en un proceso abierto y justo constituye el sello distintivo de una sociedad democrática.

La democracia demuestra cuán valiosa es durante todo el año, todos los años, no solamente en el momento en que los votantes acuden a las urnas. El "Gobierno del pueblo" depende de poder decidir con conocimiento de causa, razón por la cual es tan importante el papel de los medios en la cobertura de un evento electoral. Para que los resultados del mismo sean válidos, es necesario que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos en materia de libertad de reunión, libertad de prensa y libertad de expresión durante cada una de las fases del proceso. También deben tener acceso a la información que necesitan, y deben poder dar seguimiento a las acciones de los funcionarios del gobierno. En ese sentido, la "cobertura de elecciones" es un proceso que no termina nunca.

El presente manual recalca la cobertura electoral "basada en las necesidades de los electores", cuyo propósito es el de informar acerca de las realidades de la vida cotidiana, más que seguir una agenda determinada por los partidos políticos. Centra la atención en temas, soluciones y hechos más que limitarse a informar cuál de los candidatos lleva ventaja, cuáles son las estrategias de campaña de los candidatos, o sus vagas promesas. La cobertura centrada en los ciudadanos es especialmente importante en países que no tienen trayectoria histórica de elecciones legítimas. El papel de la prensa en la cobertura electoral reviste dos aspectos: brindar información a los ciudadanos, y mostrarles que reposa en sus manos el poder de evaluar los diferentes asuntos así como de exigir una rendición de cuentas de los funcionarios elegidos.

También son objetivos de la cobertura electoral el señalar problemas y explorar soluciones; plantear interrogantes, ser vehículo para expresar opiniones y preocupaciones, y preparar el ambiente para que haya rendición de cuentas e impere el estado de derecho.

Lo dicho no desmerece la importancia de la cobertura del proceso de votación. Como quedó demostrado durante las elecciones presidenciales del año 2000 en los Estados Unidos, unos pocos centenares de votos pueden incidir de manera determinante en el resultado final. La intensa cobertura del recuento de votos en Florida reveló serios problemas en materia de acceso, votación y recuento de papeletas en muchas regiones que afectaron a grupos

específicos de ciudadanos, como por ejemplo votantes judíos y Afro- Americanos.

En todo momento ustedes, integrantes de los medios de comunicación, deben brindar un servicio a todos los ciudadanos, no solamente a sus respectivos lectores y oyentes. Su influencia llega mucha más allá de quienes compran diarios o escuchan sus programas. Esa gente también pasa la información obtenida a terceros y fotocopia artículos para enviarlos a amigos. Los servicios de las agencias noticiosas retransmiten las informaciones de noticias de última hora de los medios locales, lo cual implica que la información podrá ser leída en las emisoras de radio y llegar también a personas analfabetas o que se encuentran en regiones remotas. En muchos casos, el mundo entero estará siguiendo las elecciones en su país a través de su lente periodístico.

Un evento electoral es un momento crucial para demostrar la credibilidad de los medios. En una democracia emergente, es posible que los ciudadanos piensen que los diarios, la televisión y la radio son vehículo únicamente de la información que el gobierno quiere transmitir. Para que puedan convertirse en fuente de información confiable, los periodistas tienen que demostrar a diario que transmiten todos los puntos de vista con precisión, equidad y mente abierta. Nuevamente, la elección presidencial de los Estados Unidos en el año 2000 ilustra la importancia de la exactitud y la verificación. Algunas de las principales cadenas de televisión informaron incorrectamente quién era el ganador en el Estado de Florida mucho antes de que se estableciera con certeza. Como consecuencia, hay quienes piensan que la cobertura de los medios puede haber alterado el resultado final de las elecciones, por afectar el comportamiento de los votantes en Estados en los cuales el cierre de las urnas fue más tarde.

Esta obra se propone presentar algunas ideas importantes acerca de la manera de cubrir un evento electoral. La mayoría de las mismas están destinadas a periodistas en democracias emergentes, pero ciertamente pueden constituir un modelo deseable para periodistas en cualquier lugar. Tal vez no sea posible aplicar algunos de estos enfoques y técnicas en algunos países o dentro de los límites de algunas organizaciones de medios. Del espíritu de un periodista a otros colegas, este libro presenta criterios y ejemplos de lo que funciona para los periodistas en Estados Unidos así como en otros países.

## Comprenda el Contexto

**C**onozca el significado de “elecciones libres y justas” en su país, y decida cómo lo habrá de evaluar. Conozca las reglas y normas que habrán de aplicarse durante el proceso electoral, así como los lineamientos ya desarrollados por grupos de seguimiento independientes y organizaciones internacionales para definir el concepto de

elecciones libres y justas. Democracia no es solamente el hecho de que una mayoría tome decisiones para toda una nación mediante el proceso de votación. También tiene que ver con la igualdad de las reglas mismas. Todo elemento que obstaculiza la posibilidad de tener elecciones libres y justas debe ser dado a conocer.

### EJEMPLO DE LISTA DE VERIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN “ELECCIONES CON LIBRES Y JUSTAS”

#### Candidatos:

- ☐ ¿Se le permite a todas las partes que califican para ello presentar candidatos? ¿Tienen representación todos los grupos políticos a través de un partido? ¿Tienen posibilidad de presentarse a las elecciones los candidatos con opiniones diferentes o minoritarias? ¿Se aplican las reglas y límites en forma equitativa a todos los candidatos y partidos?
- ☐ ¿Disponen todos los candidatos y partidos de libertad para expresar sus opiniones y dar a conocer sus méritos, para recaudar dinero y realizar concentraciones políticas y otras reuniones sin temores o actos de intimidación? ¿Llegan los materiales distribuidos por los candidatos al público para el cual están destinados sin interferencia?
- ☐ ¿Están intentando grupos de interés especial “comprar” candidatos con cuantiosas sumas de dinero o con otros medios? ¿Dónde obtienen los/las candidato(a)s los fondos que recaudan: están dispuestos a dar a conocer el origen de los mismos, y de no ser así, por qué no? ¿Hay algunos gastos, tales como intensas campañas de publicidad por televisión, que serían indicio que algunos candidatos habrían excedido los límites definidos para los fondos de las campañas?
- ☐ ¿Cuáles son los requisitos para ser candidato (como edad o ciudadanía), y cumplen los candidatos con los mismos?

## Electores:

- ☐ ¿Tiene toda la población adulta el derecho, la libertad y el acceso para inscribirse como elector? ¿De haber restricciones, son razonables y equitativas? ¿Aparecen todos los votantes inscritos en el registro electoral? ¿Son electores inscritos todas las personas que aparecen en el registro electoral?
- ☐ ¿Tienen todos los electores la libertad de escuchar y debatir con partidos y candidatos sin temores u otros obstáculos? ¿Hay amenazas a los electores por parte de partidos o de funcionarios? ¿Tratan los partidos, los candidatos o los funcionarios de comprar votos o abstenciones con dinero, alimentos o promesas de ventajas materiales?
- ☐ ¿Comprenden los electores su papel así como las consecuencias de no ejercerlo? ¿Conocen las mujeres y grupos minoritarios sus derechos, y se sienten confiados y seguros en su ejercicio? ¿Tienen fácil acceso a los lugares de votación todos los electores inscritos? ¿Tienen todos los electores inscritos la posibilidad de emitir su voto en forma libre y secreta?

## Proceso:

- ☐ ¿Se realiza el proceso según el cronograma establecido y respetando los lapsos previstos? De no ser así, ¿quién o qué lo obstaculiza? ¿Se considera que el órgano electoral es imparcial, independiente y libre de corrupción?
- ☐ ¿Protegen las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales a todos los partidos en forma equitativa, o pasan por alto brotes de violencia y situaciones de peligro, etc.? ¿Son dejados en libertad conocidos “matones” justo antes de períodos electorales?
- ☐ ¿Pueden realizar libremente su trabajo, sin interferencia o temores, los observadores electorales así como los medios de comunicación? ¿Permiten los medios controlados por el gobierno a los partidos de oposición presentar publicidad? ¿Tienen acceso el público, al igual que los observadores y medios a la información y documentos necesarios para responder a estas preguntas?
- ☐ ¿Existen procedimientos claros y seguros para el proceso de votación y los diferentes aspectos como transmisión de resultados electorales, el darlos a conocer y el método para cotejarlos? ¿Tienen todas las organizaciones de observadores y representantes de los partidos acceso a todas las fases del proceso, a saber votación, recuento y verificación?
- ☐ ¿Cuál es el criterio de asignación de los escaños legislativos y cómo se compara este sistema con las expectativas? ¿Ocupan los candidatos los escaños que ganan legalmente mediante un proceso ordenado y cumplen con la totalidad del período para el cuál fueron elegidos?

partido específico. Además, es posible que se cambie la ubicación de los mismos a última hora para confundir a los votantes.

- **Otros obstáculos:** Adelantar la fecha de votación es una estrategia que generalmente favorece al partido de gobierno o a los partidos sólidamente establecidos. Crear dificultades para la conformación y registro de partidos o grupos de oposición usualmente dificulta que éstos organicen campañas con posibilidad de éxito.

Algunos gobiernos que tratan de permanecer en el poder crean barreras a la acreditación de observadores electorales o de grupos de derechos humanos. Así, pueden exigir el pago de montos exorbitantes como tarifa para inscribir un candidato. Los directivos de instituciones públicas, como escuelas y hospitales, ocasionalmente presionan a sus empleados y estudiantes para que firmen solicitudes a favor de un determinado candidato o para que voten por un partido o candidato específico.

Debe tenerse en cuenta todo el clima político cuando se trata de determinar si un proceso electoral se está realizando en condiciones de libertad y equidad. Aun cuando el proceso mismo sea realizado con equidad, las limitaciones en cuanto al ejercicio de los derechos básicos de libertad de expresión, de reunión y de asociación pueden impedir que los ciudadanos tomen decisiones libres y basadas en información suficiente (por ejemplo, las restricciones en materia de licencias a las emisoras de difusión masiva o la suspensión o cierre de diarios independientes o la negación a imprimirlos).

## El día de las elecciones, detecte estas modalidades comunes de fraude:

- Identidad falsa o votar usurpando el nombre de otra persona.
- Personas que acompañan a los electores, por ejemplo a discapacitados o analfabetas, a la cabina designada para votar y no acatan la voluntad de los mismos.
- Votantes inscritos excluidos del Registro Electoral.
- Retrasos en la entrega de papeletas y otros materiales (cotillón electoral).
- Interrupciones en el servicio del transporte público o bloqueo de vías de comunicación.
- Adulteración de votos.
- Lectura errónea de votos o transcripción incorrecta del conteo.
- Destrucción o robo de actas y resultados después del recuento y/o durante el traslado.
- Sustitución de resultados electorales.

## La credibilidad de su cobertura es crucial

El rol de la prensa es central en los procesos electorales, pero la posibilidad de realizar su tarea depende de la credibilidad que tengan los medios por parte del público. Acatar los lineamientos para directores, editores y reporteros, señalados a continuación, puede contribuir a convencer al público de que un medio de comunicación es una fuente confiable y objetiva.

- Haga un esfuerzo deliberado para asegurar veracidad e imparcialidad.
- Establezca una política relativa a la conducta profesional para los trabajadores de los medios de comunicación con bastante antelación al día de las elecciones.
- Determine lineamientos éticos relativos a la aceptación de pagos o regalos de partidos o candidatos políticos.
- Defina limitaciones en materia de activismo político de reporteros y editores.
- Establezca políticas en torno a la aceptación de publicidad y de su ubicación en medios impresos o durante las transmisiones de radio y televisión.
- Diferencie en forma clara el análisis de la opinión para que el lector o el oyente note fácilmente lo que es noticia y lo que representa un punto de vista editorial.
- Establezca un código de ética y normas profesionales y cerciórese de que todas las personas vinculadas a la organización noticiosa entiendan estos lineamientos.
- Defina una política relativa a correcciones en curso — cuándo, dónde y en qué circunstancias — y cerciórese de que la misma sea conocida por lectores y candidatos.
- Preste atención a los intereses de los ciudadanos cuya voz pueda perderse en medio del “ruido” de la campaña electoral, con lo cual sus preocupaciones quedarían sin ser escuchadas, como por ejemplo ancianos, mujeres, estudiantes, no votantes, discapacitados, minorías (entre ellas las religiosas), las fuerzas armadas, los habitantes de zonas rurales y personas en situación de pobreza crítica.
- Permanezca atento a detectar algún sesgo o postura parcial en su propia descripción de los candidatos y eventos políticos. (Un ejemplo de parcialidad sutil es el uso de adjetivos subjetivos — términos como: enorme, diminuto, increíble, popular — así como resúmenes sin aportar detalles que corroboran las afirmaciones ( como por ejemplo: “la convocatoria fue un éxito.”)
- Apoye su descripción y detalles en hechos concretos, que puedan cuantificarse, en la observación directa o atribuida a fuentes confiables.
- Haga lo necesario para ser imparcial y equitativo ante todos los partidos políticos, sin importar la percepción

# Conozca las posibles modalidades de alteración del proceso electoral y manténgase atento a ellas

**D**esafortunadamente, uno de los aspectos centrales de los procesos electorales en numerosos países consiste en un patrón recurrente de prácticas abusivas, que se convierten en ocasiones en noticias de primera plana. Las prácticas abusivas pueden manifestarse en diversas formas, a menudo sutiles y difíciles de detectar. Como comunicador social, debería conocer las características de las distintas modalidades de prácticas abusivas que han sido bien documentados por grupos de observadores electorales alrededor del mundo, para aprender a detectarlas y poder así informar a su público.

Manténgase atento a estas prácticas abusivas comunes:

■ **Compra de votos:** El intercambio de objetos de valor por votos es tan viejo como la historia misma y hoy en día se presenta bajo muchas modalidades. En numerosos países, los candidatos y partidos reparten dinero en efectivo o regalos, cuyo valor puede ser tan reducido como 1 dólar, con la esperanza de obtener un voto. En otros países, los votos son “comprados” por mucho más. El partido de gobierno puede recurrir a la distribución de ayudas tales como alimentos, ropa, y comidas, ofertas de trabajo, ascensos y préstamos, o la oportunidad de obtener jugosos contratos para

proyectos de desarrollo de gran magnitud. El partido de gobierno también puede ofrecer descuentos o subsidios en productos básicos como alimentos. También ocurre que los partidos intentan ejercer influencias en los funcionarios electorales y observadores. En áreas en las que existe gran apoyo por un determinado candidato, es posible que se pague a las personas para que se abstengan de ir a votar.

■ **Descalificación de votantes e intimidación:** La intimidación puede presentarse en forma de amenazas de infligir daños materiales a establecimientos comerciales o individuos, de irrumpir violentamente en centros electorales con la finalidad de falsificar o robar papeletas, así como ahuyentar a los votantes. También ocurre que se excluyan electores aptos para votar de los registros electorales o se les impida inscribirse en los mismos. Existe igualmente la modalidad de que aparezcan personas fallecidas o ficticias en los registros electorales.

■ **Proyectos de “obras públicas” motivados por elecciones:** Otra táctica frecuentemente utilizada por el partido de gobierno es anunciar una multitud de proyectos de desarrollo justo antes de un proceso electoral, lo cual le confiere una ventaja desleal ante el partido opositor, que no tiene la capacidad de hacer estas promesas (posiblemente falsas).

■ **Ubicación de centros electorales:** En algunas oportunidades, las minorías se ven obligadas a votar en zonas en las cuales la mayoría tiene afinidad política adversa o en lugares en los cuales se sienten incómodos. También pueden encontrarse en situación de ser asignados a centros de votación muy alejados de su lugar de residencia, o a tener que superar obstáculos físicos como ríos, colinas o centros de mucha afluencia. También ocurre que los centros de votación se ubican en locales que se encuentran en edificios de propiedad privada en lugar de pública, o cerca de la sede de algún

Debe tenerse en cuenta todo el clima político cuando se trata de determinar si un proceso electoral se está realizando en condiciones de libertad e igualdad.

partido específico. Además, es posible que se cambie la ubicación de los mismos a última hora para confundir a los votantes.

- **Otros obstáculos:** Adelantar la fecha de votación es una estrategia que generalmente favorece al partido de gobierno o a los partidos sólidamente establecidos. Crear dificultades para la conformación y registro de partidos o grupos de oposición usualmente dificulta que éstos organicen campañas con posibilidad de éxito.

Algunos gobiernos que tratan de permanecer en el poder crean barreras a la acreditación de observadores electorales o de grupos de derechos humanos. Así, pueden exigir el pago de montos exorbitantes como tarifa para inscribir un candidato. Los directivos de instituciones públicas, como escuelas y hospitales, ocasionalmente presionan a sus empleados y estudiantes para que firmen solicitudes a favor de un determinado candidato o para que voten por un partido o candidato específico.

Debe tenerse en cuenta todo el clima político cuando se trata de determinar si un proceso electoral se está realizando en condiciones de libertad y equidad. Aun cuando el proceso mismo sea realizado con equidad, las limitaciones en cuanto al ejercicio de los derechos básicos de libertad de expresión, de reunión y de asociación pueden impedir que los ciudadanos tomen decisiones libres y basadas en información suficiente (por ejemplo, las restricciones en materia de licencias a las emisoras de difusión masiva o la suspensión o cierre de diarios independientes o la negación a imprimirlos).

## El día de las elecciones, detecte estas modalidades comunes de fraude:

- Identidad falsa o votar usurpando el nombre de otra persona.
- Personas que acompañan a los electores, por ejemplo a discapacitados o analfabetas, a la cabina designada para votar y no acatan la voluntad de los mismos.
- Votantes inscritos excluidos del Registro Electoral.
- Retrasos en la entrega de papeletas y otros materiales (cotillón electoral).
- Interrupciones en el servicio del transporte público o bloqueo de vías de comunicación.
- Adulteración de votos.
- Lectura errónea de votos o transcripción incorrecta del conteo.
- Destrucción o robo de actas y resultados después del recuento y/o durante el traslado.
- Sustitución de resultados electorales.

## La credibilidad de su cobertura es crucial

El rol de la prensa es central en los procesos electorales, pero la posibilidad de realizar su tarea depende de la credibilidad que tengan los medios por parte del público. Acatar los lineamientos para directores, editores y reporteros, señalados a continuación, puede contribuir a convencer al público de que un medio de comunicación es una fuente confiable y objetiva.

- Haga un esfuerzo deliberado para asegurar veracidad e imparcialidad.
- Establezca una política relativa a la conducta profesional para los trabajadores de los medios de comunicación con bastante antelación al día de las elecciones.
- Determine lineamientos éticos relativos a la aceptación de pagos o regalos de partidos o candidatos políticos.
- Defina limitaciones en materia de activismo político de reporteros y editores.
- Establezca políticas en torno a la aceptación de publicidad y de su ubicación en medios impresos o durante las transmisiones de radio y televisión.
- Diferencie en forma clara el análisis de la opinión para que el lector o el oyente note fácilmente lo que es noticia y lo que representa un punto de vista editorial.
- Establezca un código de ética y normas profesionales y cerciórese de que todas las personas vinculadas a la organización noticiosa entiendan estos lineamientos.
- Defina una política relativa a correcciones en curso — cuándo, dónde y en qué circunstancias — y cerciórese de que la misma sea conocida por lectores y candidatos.
- Preste atención a los intereses de los ciudadanos cuya voz pueda perderse en medio del “ruido” de la campaña electoral, con lo cual sus preocupaciones quedarían sin ser escuchadas, como por ejemplo ancianos, mujeres, estudiantes, no votantes, discapacitados, minorías (entre ellas las religiosas), las fuerzas armadas, los habitantes de zonas rurales y personas en situación de pobreza crítica.
- Permanezca atento a detectar algún sesgo o postura parcial en su propia descripción de los candidatos y eventos políticos. (Un ejemplo de parcialidad sutil es el uso de adjetivos subjetivos — términos como: enorme, diminuto, increíble, popular — así como resúmenes sin aportar detalles que corroboran las afirmaciones ( como por ejemplo: “la convocatoria fue un éxito.”)
- Apoye su descripción y detalles en hechos concretos, que puedan cuantificarse, en la observación directa o atribuida a fuentes confiables.
- Haga lo necesario para ser imparcial y equitativo ante todos los partidos políticos, sin importar la percepción



que de ellos tenga el público o la forma en que tratan a los periodistas y a los medios. En muchas ocasiones, los medios deben adoptar una conducta de mayor altura y conforme a normas más estrictas que el gobierno y hacer gala de mayor control que los electores al manifestar su opinión o inclinarse a favor de una u otra de las partes. Esto significa que los medios no tienen justificación para “vengarse” de un partido en particular a través de una postura parcial en sus reportajes.

- No olvide que las fotografías también pueden transmitir parcialidad — en ocasiones, muy marcada — aun cuando no sea intencional. Tome en consideración la óptica con la que todas las partes observarían una fotografía determinada.
- No se deje engañar por los métodos que puedan usar los partidos durante las campañas para dar de su candidato una imagen favorable. El hecho de ver mayor cantidad de pendones de un partido determinado puede significar simplemente que uno de sus integrantes prominentes gerencia una empresa dedicada a la elaboración de banderas y otros materiales afines. Puede suceder que la gente analfabeta lleve el prendedor distintivo de un partido únicamente como algo decorativo, sin conocer su significado.
- Retenga la publicación de reportajes que no son imparciales, especialmente si su contenido ha sido cuestionado o es propenso a crear controversia.

Apresurarse para enviar material a la imprenta o transmitirlo al aire resulta bastante riesgoso durante las épocas de campaña.

- Recuerde que es aceptable que los comunicadores sociales sean integrantes de un partido y que voten el día de las elecciones, pero esto no es así en materia de activismo. Es cierto que los comunicadores son también ciudadanos, pero no es necesario que expresen públicamente sus preferencias o que promuevan de manera activa y entusiasta la tendencia política de su predilección, ni siquiera en su tiempo libre. La mayoría de los periódicos de renombre le prohíben a sus empleados la participación en manifestaciones políticas.
- No ceda ante la tentación de elaborar reportajes sensacionalistas pero quizás parciales o sobredimensionados durante una campaña electoral. Posiblemente ese tipo de artículo contribuya a elevar las ventas, pero atentan contra la credibilidad.
- Recuerde que la democracia no garantiza a todos los ciudadanos que estarán en mejores condiciones después de un proceso electoral. El objetivo consiste en asegurar que todos tengan la misma oportunidad de ejercer su influencia en el resultado final.
- Cite estadísticas provenientes de fuentes confiables, como universidades u organizaciones internacionales neutrales, para fundamentar su trabajo de reportaje durante las elecciones.



Haga todo el esfuerzo necesario para tratar con equidad a todos los partidos políticos, sea cual fuere la percepción que de los mismos tenga el público.

Observe la cobertura por parte de otros medios locales, pero no ceda a la tendencia de “seguir al rebaño”, ni permita que le impongan un estilo de cobertura.

## Su credibilidad personal también es crucial

**E**l público evaluará la credibilidad de las noticias que usted reporta, y también observará de cerca sus acciones. Si bien es común que las personas tengan criterios subjetivos, hay maneras de evitar que su perspectiva personal introduzca un sesgo en las noticias que usted transmite. Tenga siempre conciencia de su propio punto de vista y de la manera en que éste pueda incidir en su labor periodística. Una forma de lograrlo es mediante la práctica de algunos de los siguientes ejercicios mientras cubre algún evento o relata un hecho acaecido.

- Hágase las siguientes preguntas: ¿Cómo difiere mi vida de la de los demás ciudadanos? ¿Cómo incide esta circunstancia en mi capacidad de brindar información objetiva e imparcial?
- Pregúntese: ¿Cuáles son mis creencias personales y cómo podrían afectar mis decisiones profesionales? ¿Qué puedo hacer para cerciorarme de que eso no ocurra? (Por ejemplo: Pida a un reportero con diferentes criterios o historia personal que revise su artículo o reportaje.)
- Ponga por escrito tres afirmaciones relativas a sus creencias como “Yo creo...” sobre temas acerca de los cuales usted tiene total certeza pero que no pueden ser demostrados científicamente o mediante hechos concretos. Seguidamente, anote las oraciones que expresan una opinión contraria a las anteriores. Mantenga esta lista de creencias opuestas en su escritorio para representar a los lectores que son diferentes de usted – y como recordatorio para atenerse a los hechos.

## Determine normas para noticias políticas y electorales.

**E**stablezca lineamientos para evaluar si un determinado hecho o evento merece cobertura. Observe su forma de cubrir e informar acerca de las concentraciones, protestas y eventos electorales realizados por los partidos. Sea cuidadoso en la cobertura de situaciones de violencia política o étnica. No permita que los candidatos determinen lo que es importante en la campaña. Observe la cobertura por parte de otros medios locales e internacionales, pero no ceda a la tendencia de “seguir al rebaño” ni permita que le impongan un estilo de cobertura. No olvide cubrir las “buenas” noticias relacionadas con hechos concretos vinculados a las elecciones, con actividades de interés en el entorno de la comunidad o los esfuerzos realizados a nivel de base para reducir las tensiones étnicas o para salvaguardar el proceso. En eventos de elecciones nacionales, debe agregarse la cobertura de temas locales a la de los temas nacionales.

Hágase las siguientes preguntas en el momento de desarrollar normas a seguir para la cobertura periodística:

- Cuando dos partidos programan actividades durante el mismo día, ¿Cómo realizará la cobertura de las mismas?
- ¿Cómo maneja el rango tan amplio de variación al estimar el número de participantes en una concentración política?

- ¿Cuánto espacio destinará habitualmente a la publicación de artículos de “fondo” y cuanto dedicará a “noticias concretas” acerca del evento electoral?
- ¿Cómo distribuirá el espacio para asignarlo a noticias, análisis y opinión? ¿En qué lugar incluirá el análisis dentro del periódico o durante las transmisiones?
- ¿Habrá algún “logotipo” específico para designar los artículos relacionados con el evento electoral que facilite a los lectores o audiencia el identificarlos como tales? ¿Habrá un logotipo diferente para los de opinión o análisis?
- ¿Cuáles serán los temas relacionados con las elecciones que usted cubrirá de todas maneras, sin importar cualquier otra cosa que pueda suceder durante las campañas políticas?
- ¿Qué otras coaliciones o vínculos importantes emergen durante la campaña? No olvide estar atento a este tipo de situaciones y realizar la cobertura respectiva.
- ¿Está también dispuesto a dar cobertura a las “buenas noticias” resultantes de una campaña o lucha política? Es fácil pensar en cubrir campañas afectadas por un alto nivel de violencia y escándalos, pero no deje de lado los aspectos positivos que se desarrollan a partir de ellas, como por ejemplo un mayor número de encuentros inter-confesionales o el hecho de que haya gente motivando a otros para que participen del evento, instándoles a inscribirse para poder votar.

## Actúe como un altavoz para el público

La “voz del pueblo” puede escucharse mejor si usted la amplifica. Utilice encuestas, sondeos de opinión “focus groups”, entrevistas, debates, cuestionarios y reuniones públicas para evaluar lo que piensan los electores. Debería oír a los ciudadanos todo el tiempo, no únicamente en los períodos inmediatamente anteriores a las elecciones, para conocer cuáles son los temas que consideran importantes. Usted puede ser la voz que expresa las preocupaciones de la gente en una situación en la que estas personas no tienen la posibilidad de tener comunicación directa con los políticos. Pida directamente a los ciudadanos que formulen preguntas que usted luego les transmitirá a los candidatos. Asegúrese de detectar a quienes no votan y averigüe el motivo, además de hacer seguimiento a la intención de voto expresada por los votantes y a sus razones. Compare las metas y plataformas de los partidos con las preocupaciones de los votantes para ver si es probable que se satisfagan las necesidades de la gente. Apóyese en los observadores electorales para hacer seguimiento a lo que sucede en el interior y zonas alejadas del país aun cuando no le sea posible mandar a sus propios reporteros.

## Algunas sugerencias para conocer las ideas y criterios de los ciudadanos:

- Informe a sus lectores con anterioridad acerca de cómo tiene previsto cubrir las elecciones – para incentivar la participación y elevar la circulación o la audiencia.
- Manténgase en contacto con las “voces de los votantes” durante todo el proceso electoral. No deje de escuchar justo antes de las elecciones, cuando se encuentre ocupado con las noticias de la campaña electoral.
- Usted podría suponer que los electores no querrán hablar si la campaña electoral ha sido violenta o si el gobierno anterior era represivo – pero la gente puede darle sorpresas.
- No se quede anclado en la capital. Algunos de los mejores reportajes resultan de la movilización de periodistas hacia diversos centros poblados fuera de la capital y mantienen la cobertura durante todo el proceso electoral. Esto facilita también poner al descubierto problemas de mayor envergadura, como sobornos e intimidación, a menudo más visibles fuera de la capital.
- FOCUS GROUPS: Solicite a dirigentes religiosos o comunitarios que reúnan a un grupo de electores para realizar un debate acerca de los temas que consideran relevantes y de la opinión que les merecen los candidatos, fundada en estos criterios. Designe a un moderador que conceda igual cantidad de tiempo de intervención y, de ser posible, grabe la actividad para su uso ulterior. Aclare al grupo que el objetivo del intercambio no es el de alcanzar un consenso, sino el de comprender cuáles son los temas esenciales. La información obtenida puede ser útil para configurar la cobertura de su organización noticiosa.
- Entrevistas individuales y sistemáticas con ciudadanos selectos – personas que están dispuestas a ser entrevistadas nuevamente durante todo el proceso electoral – pueden servir como sustituto de los sondeos y producir el material que permite presentar reportajes de carácter más personal. Si bien esta forma de muestreo de ciudadanos posiblemente carezca de validez “científica”, sigue siendo legítima si sus métodos son transparentes para sus lectores o audiencia.
- Asegúrese de que su cobertura sea verdaderamente representativa. Preste especial atención a aspectos tales como los temores y pasividad de las mujeres, así como su sesgo contrario a las candidatas mujeres, que a menudo no aparecen reflejados plenamente en los artículos noticiosos. También es importante conocer los puntos de vista de los ancianos, un grupo frecuentemente olvidado.
- Asegúrese de incluir igualmente en sus reportajes la cobertura de los temas relevantes además de los candidatos y políticos. Son a menudo estos temas los

que determinarán el resultado de un proceso electoral. Algunas preguntas que pueden formularse: ¿Cómo ha cambiado su vida en los últimos años? ¿Desde la última elección ha resultado favorecido o perjudicado? ¿Cuáles promesas hechas durante la última campaña considera usted que no fueron cumplidas?

## Algunas sugerencias para ampliar las ideas y criterios de los ciudadanos:

- Transmita a los candidatos preguntas formuladas directamente por los ciudadanos. Por ejemplo: “Senador, la señora Viola Samatha, madre de cinco hijos en Central City, desea conocer la razón de su voto a favor de utilizar fondos destinados a la educación para las fuerzas armadas.”
- Pida a los candidatos que respondan las mismas preguntas planteadas a los ciudadanos en los sondeos. Presente luego los resultados en forma impresa, colocándolos frente a frente para cotejarlos.
- Haga uso de sondeos dirigidos a grupos clave específicos. Por ejemplo: si la participación de los estudiantes universitarios fue de esencial importancia en un movimiento democrático reciente, asegúrese de obtener una muestra de sus opiniones como provenientes de un grupo específico.
- No permita que los temas que emergen de las encuestas realizadas al público determinen la dirección de su cobertura. Por ejemplo: aun cuando los ciudadanos encuestados no hagan mención de la política extranjera como un tema de interés, de todas maneras debería incluirlo en su trabajo periodístico.
- Haga referencia a relatos personales individuales para ilustrar la forma en que las políticas afectan a la gente en su vida cotidiana.
- Invite a agrupaciones civiles y representantes de grupos que no tienen suficiente representación para que escriban artículos de opinión o aporten comentarios para sus programas.

## Brinde a todos los candidatos igual oportunidad de ser escuchados

Ocurre con frecuencia que en una contienda electoral participen unos pocos partidos dominantes y muchos partidos pequeños. Esta situación presenta un desafío especial para organizaciones noticiosas cuyos

recursos son limitados. Sin embargo, no es profesional caer en la trampa de suponer que solamente aquellos partidos políticos y candidatos muy conocidos o que tienen un largo historial serán los mejores dirigentes políticos. Es responsabilidad de los medios ayudar al público para que adquiera el mejor nivel de información posible de las opciones que se les presentan. ¿Cómo poder cubrir un abanico tan amplio de candidatos y seguir manteniendo la imparcialidad y equidad ante todos?

- Elabore una guía para votantes como suplemento de su periódico o como complemento de su programa noticioso. Se trataría esencialmente de un directorio de todos los candidatos y demás temas de la campaña para que los electores puedan comparar las opciones. En la elaboración de este folleto debe hacerse lo posible por conceder el mismo espacio a todos, o bien ofrecer una serie de artículos para darles el mismo tratamiento.
- Trate temas y relatos demográficos que se refieran a los tópicos más generales. Escriba artículos generales acerca de los intereses y conocimientos de los electores. Asegúrese de que todos los partidos reciban un mínimo de cobertura – lo cual incluye también fotografías!
- Evite centrarse únicamente en el candidato que va adelante en las encuestas, con lo cual será menos probable que sea responsable de inclinar a los electores a favor de un candidato o partido que aparecen como favoritos en la contienda. Hay muchos partidos que ni siquiera realizan campañas electorales y no poseen maquinarias sofisticadas de relaciones públicas, por lo cual es necesario que usted llegue hasta ellos.

## Informe al consumidor acerca del proceso

Las elecciones son un evento en el que consumidores toman determinadas decisiones. Pero estos consumidores, a su vez, necesitan información referente al proceso. Los reportajes y las ilustraciones gráficas deben suministrar información y una descripción de los derechos de los electores, del proceso de registro y votación, así como de lo que cabe esperar de las elecciones y del nuevo gobierno. Elabore un artículo sobre “Cómo inscribirse en el registro para votar”. Describa el proceso paso a paso, desde la inscripción en el registro electoral, pasando por el acto de votar, el recuento de los votos, y el órgano legislativo respectivo. Brinde a los votantes una idea de lo que encontrarán en el interior del centro electoral el día de las elecciones y de cómo se desarrollará la actividad. Elabore una lista de “Sus derechos como votante en la elección”. Elabore igualmente una serie de cuadros comparativos de las plataformas de cada partido acerca de diversos tópicos.

- Presente descripciones detalladas de los cargos para los cuales se elegirán candidatos. Esto le ayudará a determinar la preparación personal de los mismos, y a los electores el decidir si los (candidatos) tienen realmente la capacidad de abordar con éxito los problemas que prometen resolver.
- Informe acerca del proceso de votación. Muestre un ejemplo de una papeleta de votación. Elabore mapas de ubicación, gráficos del conteo de votos, del número de escaños representados en un área determinada. Elabore un cronograma con los plazos establecidos para presentar candidaturas, registros, votos, etc., así como un programa de las presentaciones públicas de los candidatos, manifestaciones y fechas tope para las campañas electorales.
- Explique conceptos complejos como las asignaciones de escaños legislativos, ilustrándolos con gráficos.
- Incluya listas de recursos que permitan conseguir información adicional acerca de temas centrales de la campaña, tales como: presupuesto, atención en salud, etc.
- Repita la información. No de por sentado que todos sus lectores han leído cuanto material se haya publicado. De cualquier manera, aunque hayan leído sus artículos, necesitarán recordatorios.
- Presente resúmenes de la cobertura realizada poco antes del proceso de elección.
- Realice entrevistas en profundidad a candidatos o dirigentes de partidos para que expresen sus opiniones y proyectos. Cuando sea posible, imprima transcripciones de las mismas.
- Centre la atención en hechos y soluciones a problemas específicos, no solo en ideologías y plataformas vagas. Centre la atención igualmente en el nivel de prioridad que los candidatos asignan a los diversos temas.
- Al elaborar un perfil de los diferentes candidatos, refiérase menos a la personalidad y resalte más su capacidad y aptitudes pertinentes o los aspectos vinculados a las finanzas personales y comerciales de los mismos.
- Explique a los electores como se cumplirían en la práctica las promesas de los candidatos. Exponga las dificultades que pueden presentarse al pasar de la retórica de la campaña electoral a la materialización real de las mismas a través de políticas gubernamentales.

## Sea específico y ponga a prueba las promesas hechas durante la campaña electoral.

Es fácil para los partidos hacer promesas maravillosas de lo que pretenden hacer, pero usted puede preparar las condiciones para exigirles una rendición de cuentas después de las elecciones refiriéndose a aspectos muy específicos. Actúe como una brigada de la verdad: Investigue las afirmaciones que aparecen en la propaganda política así como las expresadas por los partidos y los candidatos en sus presentaciones y manifestaciones públicas. Refiérase con claridad a los aspectos subyacentes importantes en momentos en que se centra demasiado la atención en personalidades y vidas privadas. Siga de cerca lo relativo al dinero (de las contribuciones). Dé seguimiento a las listas (del Registro Electoral). Preste atención a las reglas (las que van elaborando los poderes o comités electorales así como a las modificaciones que les van introduciendo).

## Informe acerca de lo que cabe esperar en las urnas el día de las elecciones

Informe lo referente a la logística del proceso de votación así como los aspectos a los cuales se debe estar atento durante la propia votación así como durante el conteo de los votos. Tenga establecido un plan que incluya entrevistas a votantes, cobertura de una muestra representativa de diversas áreas o regiones así como informes de los observadores. Esté atento igualmente a la actuación de las fuerzas de seguridad, a lo que ocurre en áreas más remotas, a los grupos de observadores y reclamos o denuncias de los electores. Asegúrese de obtener acceso directo al proceso de conteo de los votos.

### Ejemplos de aspectos concretos que surgen el día de elecciones:

- ¿Hay suficientes papeletas y urnas, listas (registros) de electores, sellos oficiales, y en general material y equipo requeridos para la jornada?
- ¿Están dadas las condiciones para garantizar el secreto (carácter confidencial) del voto?
- ¿Es posible verificar si hay personas que hayan votado más de una vez?
- ¿Están presentes representantes de los partidos? ¿Están presentes los observadores independientes? ¿Están en el lugar que les corresponde las fuerzas de seguridad legítimas?

- ¿Estaban las urnas vacías al inicio de la jornada de votación?  
¿Se le negó a alguien la posibilidad de votar? ¿Por qué razón? (su nombre no figuraba en los registros de electores inscritos – había dudas acerca de su identidad – sin explicación)

## Coopere y sobreviva

Una elección de gran magnitud puede resultar abrumadora incluso para un nutrido equipo noticioso. Resulta esencial la cooperación entre los integrantes del mismo, así como con otros grupos. Fomente el diálogo, en persona, dentro de la empresa, en línea o entre colegas de trabajo. Al igual que en otras ocasiones, es evidente que la competencia entre las agencias noticiosas es reñida durante una campaña electoral. Pero la función de los medios en una democracia también trasciende esta competencia de intereses comerciales. Hay formas de cooperar con otros órganos noticiosos que no le harán sacrificar su propósito de “adelantarse” a la competencia.

### Sugerencias para fomentar la cooperación dentro de su medio noticioso:

- Conforme un equipo electoral que trabajará como tal durante todo el periodo de elecciones. Asigne responsabilidades. Compartan información y estrategias por medio de sesiones de trabajo frecuentes.
- Prepare una libreta de apuntes con material básico que le permitirá a su personal contactar a personas claves para confirmar información cuando se requiera con urgencia. Entre ellas figuran integrantes clave del personal de campaña, personal de la autoridad electoral, observadores externos, etc.
- Elabore un cronograma en el ámbito noticioso, uno de los aspectos particulares- propios de una elección es que los eventos más significativos se realizan siguiendo un calendario predecible: fechas límite de inscripción, elecciones primarias, debates de campaña, certificación de candidatos, el día designado para la elección, etc. Esto le brinda la posibilidad de planificar la cobertura y de distribuir sus recursos de manera eficiente.
- Establezca vías de diálogo entre todos los integrantes del equipo tales como una cartelera informativa, boletines informativos o reuniones semanales. Disponer de un equipo reducido implica que es importante compartir para no duplicar la labor de recolectar información.
- Planifique con antelación y planifique bien. Incluya a todo su equipo, no únicamente los editores de mayor jerarquía. Incluya reporteros que escriben artículos de fondo, además de los que cubren la fuente política y de gobierno.

- Haga seguimiento de su propia cobertura. Sostenga reuniones con regularidad para realizar una auto-evaluación honesta de su propia organización noticiosa. La cobertura que hacen ¿es equilibrada? ¿es completa? ¿Han omitido eventos o situaciones importantes? ¿Cuáles temas o aspectos no tuvieron una cobertura adecuada?
- Respete el tiempo de su personal. Haga lo necesario para que el esfuerzo requerido para cubrir un proceso electoral no agote a su equipo. Cuando sea necesario, conceda tiempo libre para compensar el esfuerzo realizado.

### Sugerencias para fomentar la cooperación entre agencias noticiosas que compiten entre sí:

- Considere la posibilidad de colaborar en la contratación de empresas especializadas en la realización de sondeos para obtener información general. La investigación sobre temas amplios - tales como cuantos electores inscritos en el registro electoral permanente tienen intención de votar y cuantos votantes tienen conocimiento del mensaje de un determinado candidato – constituye información que puede ser compartida sin menoscabo de la ventaja competitiva.
- Realice encuestas y “focus groups” conjuntamente durante la campaña electoral.
- Patrocine en forma conjunta la realización de foros o debates con los candidatos. Este tipo de eventos con la participación de varias de las principales agencias noticiosas pueden brindar credibilidad e incrementar la visibilidad.
- Compartir información el día de las elecciones en lo referente al número de electores en las urnas, a incidentes de hostigamiento por parte de las autoridades, casos de posible fraude electoral y demás (situaciones) puede ser especialmente productivo en vista de la gran cantidad de recursos necesarios para cubrir todos estos temas.
- Intégrese a una asociación profesional o funde una nueva para abordar los aspectos de normas, nivel de ejercicio y credibilidad con bastante antelación al proceso electoral.
- Desarrolle asociaciones con universidades u otras organizaciones de investigación así como con agrupaciones comunitarias para tener contacto con los votantes y conocer su opinión así como para patrocinar encuentros en las alcaldías. Las asociaciones para realizar un trabajo mancomunado permiten ahorrar dinero, confieren mayor peso específico ante los candidatos y pueden ayudar a promocionar a ambas organizaciones (En los Estados Unidos, las estaciones de radio suelen hacer mención de sus periódicos asociados y los periódicos publican los horarios de transmisión de programas de radio).

# Conclusión

**P**odemos decir con certeza que dos de las más importantes características de una democracia consisten en tener medios libres e independientes así como elecciones libres y justas. De igual manera, es probable que ningún momento sea mejor para que los medios de información masiva demuestren el valor que tienen para una sociedad democrática que durante el proceso de elección de dirigentes a nivel de la nación o de las comunidades.

Los medios son a la vez los oídos y la voz de los ciudadanos de un país. Son quienes brindan información a los ciudadanos para que estos puedan tomar decisiones con criterios fundamentados acerca del rumbo hacia el cual quisieran que se encamine su país y acerca de quienes son los dirigentes más apropiados para conducirlos por esa vía. Además, (ellos) proporcionan a los ciudadanos un foro a través del cual pueden expresar sus opiniones así como pedir respuestas a sus dirigentes. Sin embargo, ocurre también con excesiva frecuencia, en el mundo entero, que los medios se ponen al servicio de los intereses de los políticos, de los partidos y de los grandes magnates favoreciéndolos más que a los intereses de los ciudadanos que expresan su voluntad a través del voto.

Los periodistas pueden lograr que el centro de atención vuelva a dirigirse hacia los ciudadanos. Pueden estar atentos a lo que ocurre durante la contienda electoral para evitar acciones fraudulentas durante el proceso así como la distorsión de la verdad. Ellos pueden ganarse la confianza de los ciudadanos manteniendo su independencia y equidad, evitando cualquier parcialidad – o inclusive la simple impresión de parcialidad – en su cobertura. Los medios pueden establecer la cuidadosa distinción entre opinión y noticia. Pueden determinar el contenido de una campaña a través de reportajes acerca de las cosas que tienen importancia para el ciudadano, en vez de referirse a lo que los candidatos quisieran transmitir a los electores. Los medios también pueden equilibrar la cobertura de la “carrera” – saber quien va ganando, y con cuanta ventaja – si se dedican a cubrir los temas que son importantes, incluso aquellos que los candidatos no quieren abordar.

Los periodistas también pueden involucrar al público en el proceso. Pueden hacer cosas tan sencillas como entrevistar a la gente en la calle para conocer sus opiniones, o pueden ir mucho más allá, al patrocinar la

Los periodistas pueden lograr que el centro de atención vuelva a dirigirse hacia los ciudadanos. Pueden estar atentos a lo que ocurre durante la contienda electoral para evitar acciones fraudulentas durante el proceso así como la distorsión de la verdad.

organización de reuniones o debates públicos en los cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer preguntas a los candidatos. Pueden igualmente ampliar la contienda electoral velando por que todos los partidos y puntos de vista estén representados y lograr que los ciudadanos que suelen no ser tomados en cuenta – tales como mujeres o minorías étnicas y religiosas – tengan la oportunidad de ser escuchados. También pueden actuar con una función de “brigada de la verdad”, mediante la investigación de las aseveraciones de los candidatos en sus discursos y propagandas, y la verificación acerca de si las denuncias que lanzan los candidatos hacia sus opositores son verdaderas, antes de publicarlas o difundirlas. Y naturalmente pueden garantizar que los ciudadanos estén bien informados acerca del proceso de votación – cómo inscribirse, dónde votar, cuál es la apariencia del material electoral.

Esperamos que este manual y las referencias siguientes serán de utilidad para los periodistas en su trabajo de cobertura de procesos de elecciones en una forma que responda mejor a las necesidades e intereses de los electores. El resultado no se limita al ejercicio de un periodismo mejor; es también el de un público bien informado, con la capacidad de tomar las mejores decisiones posibles acerca de quien lo gobernará. Eso, a su vez, se traduce en tener mejores lugares para vivir para todos los ciudadanos.



# Lineamientos para Elecciones con Libertad y Equidad

Según criterios de la Agencia Estadounidense para el Centro de Desarrollo Internacional de Democracia y Gobernabilidad, elecciones con libertad y equidad dependen de lo siguiente:

- **Marcos electorales imparciales:** con inclusión de las disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos e instituciones que rigen el proceso electoral.
- **Administración electoral creíble:** con inclusión de capacidad e imparcialidad de los funcionarios electorales.
- **Supervisión efectiva del proceso electoral:** designada para reducir las oportunidades e incentivos para cometer fraude electoral y para atender problemas que se presenten con el proceso electoral.
- **Ciudadanos activos e informados:** los ciudadanos deben tener conocimiento de sus derechos y responsabilidades y tener un conocimiento activo de todos los candidatos participantes.
- **Sistema de partidos múltiples representativo y competitivo:** los partidos deben ser transparentes, abiertos a la inclusión y rendir cuenta de sus actividades.
- **Inclusión de mujeres y otras personas en situación de desventaja:** son necesarias la representación directa, y actividades de movilización dirigidas a grupos en situación de desventaja para incrementar la participación y asegurar una representación equitativa.
- **Transferencia efectiva del poder político:** la transferencia de poder contribuye a crear una transición fluida hacia la democracia.

Según el *Manual de Observación Electoral de la ODIHR* (elaborado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, perteneciente a la Organización para la Seguridad y Cooperación Europeas), una sociedad democrática debe:

- Realizar elecciones libres en intervalos de tiempo razonables
- Permitir que todos los escaños de por lo menos una de las cámaras legislativas resulten de una libre competencia sometida al voto popular
- Garantizar el sufragio universal y en igualdad a todos los ciudadanos adultos
- Asegurar que los votos se emitan en votación secreta
- Respetar los derechos de los ciudadanos para optar por cargos políticos y públicos sin discriminación
- Respetar el derecho de los individuos y grupos de crear sus propios partidos políticos
- Asegurar que la ley y la política pública funcionen para

permitir la realización de campañas políticas en un ambiente de libertad y equidad en el cual no haya ninguna acción administrativa, violenta o de intimidación que afecte los resultados.

- Hacer lo necesario para que ningún obstáculo legal o administrativo impida el acceso a los medios por parte de cualquier grupo político o individuo que desee participar
- Asegurar que el candidato que obtenga el número de votos requerido pueda asumir su cargo.

Entre las preguntas rápidas y sencillas figuran las siguientes:

- El ambiente reinante ¿es propicio para el debate abierto y libre intercambio de ideas o es de reserva y temor?
- ¿Hay evidencia física de la campaña, como por ejemplo afiches y folletos?
- ¿Reflejan estos materiales de campaña un abanico de opiniones amplio o estrecho?
- ¿Se han realizado esfuerzos por impartir educación cívica? ¿Están los ciudadanos alerta y motivados?
- ¿Participan miembros de todos los sectores sociales?
- La cobertura de los medios de comunicación: ¿parece equilibrada, o sesgada a favor de un candidato específico?

Otras preguntas podrían ser las siguientes:

- ¿Es difícil el acceso físico al centro electoral?
- ¿Hay indicios de falta de organización que podrían dificultar el votar?
- ¿Hay actividades de campaña partidista en el área de votación?
- ¿Hay presencia de policía, fuerzas de seguridad o funcionarios de gobierno en el centro electoral?
- ¿Parecen los funcionarios electorales estar bien capacitados y con libertad de hablar de sus deberes?
- ¿Hay algún indicio de que algunas personas han votado más de una vez?
- ¿Hay precisión en el proceso de registro?
- ¿Está garantizado el secreto del voto emitido por el elector?
- ¿Se encuentran las urnas ubicadas a la vista de los funcionarios electorales?
- ¿Hay actitudes de intimidación a electores que entran o salen de los centros electorales?
- ¿Se hace el recuento de los votos en forma segura?
- ¿Pueden observadores nacionales y otros observadores del proceso obtener copias de los resultados oficiales?



# Recursos Adicionales

---

## ORGANIZACIONES

- **International Foundation for Electoral Systems (IFES)**  
1101 15th Street, NW, Third Floor  
Washington, D.C., 20005, USA  
Phone: +1 (202) 828-8507  
Fax: +1 (202) 452-0804; [www.ifes.org](http://www.ifes.org)
- **Thomson Foundation**  
37 Park Place, CF10 3BB Cardiff  
Wales, United Kingdom  
Phone: +44 (0)29 20 353 060  
Fax: +44 (0)29 20 353 061  
[www.thomsonfoundation.co.uk](http://www.thomsonfoundation.co.uk)
- **The Poynter Institute for Media Studies**  
801 Third Street South  
St. Petersburg, Florida 33701, USA  
Phone: +1 (727) 821-9494, Toll-free: 1-888-POYNTER  
Fax: +1 (727) 821-0583; [www.poynter.org](http://www.poynter.org)

## TEXTOS

- **"Poynter Election Handbook: New Ways to Cover Campaigns."** Potter, Deborah, with Pete Weitzel, Edward D. Miller, Roy Peter Clark, and Nora Paul. Poynter Online, December 1995 (updated 1997, 1998). [www.poynter.org](http://www.poynter.org)
- **"Television & Elections."** Mickiewicz, Ellen, and Charles Firestone with Laura Roselle. DeWitt Wallace Center for Communications and Journalism, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, 1999. Purchase: +1 (919) 613-7330, Fax: +1 (919) 684-4270; [www.pubpol.duke.edu/centers/dewitt](http://www.pubpol.duke.edu/centers/dewitt); e-mail: [media@pps.duke.edu](mailto:media@pps.duke.edu)

## SITIOS WEB QUE PROVEEN INFORMACION SOBRE ELECCIONES Y GOBERNABILIDAD

- [www.uncle-sam.com](http://www.uncle-sam.com)
- Project Vote Smart: [www.vote-smart.org](http://www.vote-smart.org)
- U.S. Information Agency: [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)
- Georgetown University's Political Database of the Americas: [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)
- IFES: [www.ifes.org/eguide/elecguide.htm](http://www.ifes.org/eguide/elecguide.htm)
- International elections newsletter, Klipsan Press: [www.klipsan.com/elecnews.htm](http://www.klipsan.com/elecnews.htm)
- [www.psr.keele.ac.uk/election.htm](http://www.psr.keele.ac.uk/election.htm)
- CNN: [www.cnn.com/WORLD/election.watch/](http://www.cnn.com/WORLD/election.watch/)

**Accesibilidad:** nivel de acceso al alcance de los ciudadanos.

**Análisis vs. Opinión:** el análisis implica la observación atenta, o crítica y objetiva, o bien el proceso de examen e interrogación formal para conocer hechos concretos o para obtener información; la opinión se basa en una creencia personal no fundada en pruebas ó certeza.

**Asamblea Legislativa:** órgano constituido por elección oficial o por otra forma de selección cuyos integrantes tienen la responsabilidad y el poder para elaborar leyes para una unidad político, tal como un Estado o Nación.

**Asignación de escaños:** el numero escaños a nivel de gobierno/ parlamento previstos para representar al pueblo.

**Cabina de Votación:** la ubicación para emitir y registrar su voto en una elección.

**Calificaciones:** (1) cualidad, aptitud, talento o logro que hace que una persona sea la adecuada para un determinado cargo o tarea. (2) condición o circunstancia que debe cumplirse, por ej. satisfacer los requerimientos para registrarse como votante en una elección presidencial.

**Campaña:** pugna entre candidatos para ser elegidos a un cargo; la campaña de un candidato para su elección.

**Candidato:** un político que se presenta para optar a un cargo, o alguien a quien se contemple para ocupar algún cargo.

**Carrera:** competencia política entre candidatos.

**Certificación de los Resultados de la Elección:** el proceso formal de verificación de la validez y exactitud de la elección.

**Circunscripción Electoral:** el grupo de votantes representados por un funcionario elegido o el distrito así representado.

**Cobertura Centrada en el Ciudadano:** informar con un enfoque orientado hacia los ciudadanos y su rol en la comunidad, proporcionando a los ciudadanos una voz y participación activa en el proceso de información.

**Comisión Electoral:** un órgano como el Consejo Nacional Electoral que actúa como ente de regulación independiente, diseñado para revelar información financiera de las campañas, para hacer cumplir las disposiciones de la ley tales como los límites y prohibiciones en materia de contribuciones y para supervisar el financiamiento público de las elecciones presidenciales. Revisar correspondencia con realidad venezolana.

**Compra de Votos:** el proceso de comprar regalos, o entregar dinero a votantes potenciales a cambio de asegurar sus votos.

**Conservador:** favorece puntos de vista tradicionales, tiende a oponerse a cambios; moderado.

**Contribuciones para la Campaña:** dinero, bienes o servicios proporcionados a un patrocinador de la publicidad electoral, vinculados a dicho patrocinio, antes o después que el individuo u organización actúen como patrocinante.

**Democracia:** un gobierno en el que el poder supremo pertenece y es ejercido directamente por el pueblo; un gobierno de representación popular en el que el poder supremo está en manos del pueblo pero es ejercido indirectamente a través de un sistema representativo.

**Elección en condiciones de libertad y equidad:** una elección en la que se respetan las libertades civiles, como la libertad de expresión, de asociación y reunión y en la que es posible la participación, sin interferencia, de todo el electorado.

**Elección General:** elección que involucra a todas o a la mayoría de las circunscripciones de un estado o nación en la elección de los candidatos; elección nacional o estatal; se elige a los candidatos en todas las circunscripciones.

**Elector:** persona apta (que llena los requisitos) para votar.

**Encuesta de Opinión Electoral:** un sondeo público o una encuesta de opinión sobre una elección o un asunto de discusión pública en relación a una elección, incluyendo una encuesta de opinión sobre un tema de la elección debatido públicamente.

**“Focus Group”:** pequeño grupo conformado por miembros seleccionados de un grupo de población más amplio, y que a través de un debate abierto es tomado como muestra para ilustrar las opiniones expresadas por sus integrantes o su respuesta emocional acerca de un área o tema particulares; técnica empleada especialmente en investigaciones de mercado o análisis político.

**Fraude vinculado a Votantes:** implica acciones como coacción a votante, llenado de tarjetas de inscripción falsas, firmar nombres falsos en solicitudes con el fin de influenciar los resultados de una elección

**Gobierno de Coalición:** una alianza, especialmente de carácter temporal, entre personas, facciones y/o partidos políticos en la gestión de gobierno.

**Grupo de Interés:** grupo de personas que trabaja a favor de una causa específica o que le brinda gran apoyo, como por ejemplo algún punto de la legislación, una industria determinada o un segmento especial de la sociedad.

**Guía del Votante:** directorio de los funcionarios a nivel nacional, de los estados, distritos, municipios y a nivel local preparados para promover la toma de conciencia política entre los ciudadanos.

**Hacer campaña (electoral):** persuadir a los votantes en una campaña política; trabajar activamente a favor de un candidato o partido político.

**Inscripción:** el acto de inscribirse para votar; inscripción del votante; el acto de inscribirse; registro, incorporación.

**Liberal:** persona favorable a propuestas de reforma, con apertura para nuevas ideas progresistas; no limitada a puntos de vista establecidos, tradicionales y ortodoxos.

**Libro (Cuaderno) de Votación:** libro (cuaderno) que permanece en cada centro de votación que contiene la información y firmas de los votantes que han sufragado.

**Limitación de Periodos:** límite fijado para el número de periodos que puede ejercer un candidato.

**Lista de Electores:** lista de los nombres y direcciones de todos los electores aptos para votar que se utiliza en los centros de votación el día de la votación; también llamada lista de votantes.

**Lista de Votantes:** lista de los nombres y direcciones de todos los electores con derecho a votar utilizada en los centros de votación el día designado para las elecciones: también llamada lista de electores.

**Lugar de Votación:** el lugar donde los votantes se dirigen a emitir sus votos en una elección.

**Mandato Judicial de Elección (Writ of Election) :** documento firmado por el Funcionario Electoral Principal (Director del Organo Electoral ) que gira la orden al funcionario electoral encargado (returning officer )de un distrito electoral de realizar una elección (o referéndum) en una fecha específica.

**Mayoría:** el mayor número o parte; un número mayor a la mitad del total; la cantidad por la cual el número mayor de votos emitidos, como en una elección, excede el total de los votos restantes.

**Observación Electoral:** actividad que suele ser realizada por los partidos, pero en ocasiones es asumida por observadores imparciales externos, con el fin de asegurar que no haya fraude en un proceso electoral; implica velar por que los procedimientos empleados durante el registro, las elecciones y el recuento sean correctos.

**ONG:** Organización No Gubernamental.

**Papeleta de Votación Escrita (Write-in Ballot):** proceso mediante el cual los votantes pueden decidir votar por un representante que no aparece en el listado de candidatos si el partido u los procesos primarios no han propuesto candidatos por los cuales desea votar.

**Papeleta de voto en ausencia:** papeleta marcada y enviada por correo POR votantes que se encuentran lejos de su lugar de registro.

**Papeleta de Voto:** hoja de papel o tarjeta utilizada para emitir ó registrar un voto, especialmente secreto; lista de candidatos que se presentan para ser elegidos como parte de una plancha.

**Partido de gobierno:** el partido político en el poder o que constituye mayoría en el gobierno.

**Partido:** organización para obtener poder político; número de personas unidas por una misma opinión o acción.

**Patrocinador:** un patrocinador es una persona u organización, aparte del candidato, del partido político o de una asociación de electores inscritos, que sufraga costos de publicidad electoral o de encuestas de opinión pública.

**Periodismo Cívico:** periodismo que hace énfasis en la información y atribución de poder a los ciudadanos o comunidades.

**Periodo de Campaña:** el lapso de tiempo transcurrido entre el momento de convocatoria a elecciones y el cierre del día de votación general.

**Plebiscito:** voto directo mediante el cual se le solicita a todo el electorado aceptar o rechazar una propuesta.

**Pluralidad:** en un contexto de dos opciones, el candidato con el número más alto de votos – aun cuando sea inferior al 51% - gana.

**Primarias:** una elección preliminar donde los votantes proponen candidatos de partido para un cargo público.

**Publicidad de Terceros:** las organizaciones o personas, diferentes de los candidatos, de los partidos políticos y asociaciones de electores inscritos que patrocinan publicidad electoral.

**Publicidad Electoral:** publicidad durante un período de campaña electoral para promover u oponerse, directa o indirectamente, a la elección de un candidato o de un partido político registrado. Esto incluye todas las modalidades de publicidad, tales como volantes, pancartas, carteleras, folletos, periódicos, radio, televisión, boletines informativos, franelas, gorras, insignias, sistemas de información pública y el Internet.

**Recuento de Votos/Verificación:** el acto que asegura que el número de votos publicados es igual al número de votos obtenidos.

**Recuento:** un escrutinio adicional ( generalmente el segundo); en especial para los votos de una elección reñida.

**Redistribución:** el ajuste periódico de los límites de un distrito electoral después de un censo para refleja cambios en la población. Las comisiones independientes de límites electorales realizan audiencias y modifican el mapa.

**Referéndum:** someter un proyecto de medida pública o estatuto existente al voto popular directo; los gobiernos recurren al referéndum para consultar a la población sobre un tema específico.

**Reforma de la Financiación de Campañas:** rechazar contribuciones de fuentes privadas y aceptar límites de gastos con la opción de recibir “dinero limpio” – fondos públicos para su campaña electoral.

**Representación Proporcional:** es la representación de todos los partidos en una asamblea legislativa en proporción a su voto popular.

**Sondeos de Opinión:** una encuesta del público o un muestreo de la opinión pública para obtener información.

**Sufragio Universal:** ampliación del derecho al voto para otorgarlo a todos los ciudadanos adultos, con inclusión de la eliminación de restricciones a las mujeres y requerimientos de propiedad de bienes.

**Votación de Clasificación Instantánea (Instant Runoff Voting):** permite a los votantes clasificar a los candidatos en función de orden de preferencia, a saber primera, segunda o tercera opción, y así sucesivamente; si un candidato no recibe una clara mayoría al primer recuento, se procede al recuento de votos de opciones subsiguientes.

**Votante:** el que vota, persona uno que tiene el derecho legal de votar o emitir su sufragio; elector; sufragante; votante independiente.



# Interpretación de Datos Estadísticos, Encuestas, Gráficos e Informes

*Profesor: José Inocente Rodríguez*

2



## Contenido

Estadística descriptiva de los datos .....	1
Periodismo de Precisión: El análisis matemático e informático como vigilancia de las estadísticas sociales y su manipulación por el Poder .....	7
Estadística Descriptiva.....	14





# Estadística descriptiva de los datos

**Pita Fernández S, Pértega Díaz, S.**

Unidad de Epidemiología Clínica y Bioestadística. Complejo Hospitalario Juan Canalejo. A Coruña.  
Pita Fernández, S. Uso de la estadística y la epidemiología en atención primaria. En: Gil VF, Merino J, Orozco D, Quirce F. Manual de metodología de trabajo en atención primaria. Universidad de Alicante. Madrid, Jarpyo Editores, S.A. 1997; 115-161.

---

## Introducción

Existen diferentes razones por las cuales los profesionales de la atención primaria deben conocer los fundamentos de la epidemiología y la estadística como instrumentos del trabajo cotidiano. Entre dichas razones señalamos las siguientes: los términos estadísticos y epidemiológicos invaden la literatura médica, la medicina es cada vez más cuantitativa, su conocimiento nos permitirá leer la bibliografía médica con más capacidad crítica para detectar errores potenciales y falacias. Nos será también útil para llegar a conclusiones correctas acerca de procedimientos para el diagnóstico y del resultado de las pruebas 1,2. Su conocimiento nos permitirá a su vez valorar protocolos de estudio e informes remitidos para su publicación y participar, en definitiva, en la investigación médica. Resulta imprescindible, por lo tanto, conocer los conceptos básicos de estadística que nos faciliten la realización de estudios y conocer las posibilidades a desarrollar con ayuda de profesionales estadísticos para mejorar dicho análisis.

En este trabajo se pretende dar a conocer algunas nociones estadísticas que nos ayudarán a explorar y describir, en un primer momento, nuestros datos.

## Poblaciones y muestras

Cuando se realiza un estudio de investigación, se pretende generalmente inferir o generalizar resultados de una muestra a una población. Se estudia en particular a un reducido número de individuos a los que tenemos acceso con la idea de poder generalizar los hallazgos a la población de la cual esa muestra procede. Este proceso de inferencia se efectúa por medio de métodos estadísticos basados en la probabilidad.

La población representa el conjunto grande de individuos que deseamos estudiar y generalmente suele ser inaccesible. Es, en definitiva, un colectivo homogéneo que reúne unas características determinadas.

La muestra es el conjunto menor de individuos (subconjunto de la población accesible y limitado sobre el que realizamos las mediciones o el experimento con la idea de obtener conclusiones generalizables a la población). El individuo es cada uno de los componentes de la población y la muestra. La muestra debe ser representativa de la población y con ello queremos decir que cualquier individuo de la población en estudio debe haber tenido la misma probabilidad de ser elegido.

Las razones para estudiar muestras en lugar de poblaciones son diversas y entre ellas podemos señalar 3:

- a. Ahorrar tiempo. Estudiar a menos individuos es evidente que lleva menos tiempo.
- b. Como consecuencia del punto anterior ahorraremos costes.
- c. Estudiar la totalidad de los pacientes o personas con una característica determinada en muchas ocasiones puede ser una tarea inaccesible o imposible de realizar.

d. Aumentar la calidad del estudio. Al disponer de más tiempo y recursos, las observaciones y mediciones realizadas a un reducido número de individuos pueden ser más exactas y plurales que si las tuviésemos que realizar a una población.

e. La selección de muestras específicas nos permitirá reducir la heterogeneidad de una población al indicar los criterios de inclusión y/o exclusión.

## **Tipos de datos**

Lo que estudiamos en cada individuo de la muestra son las variables (edad, sexo, peso, talla, tensión arterial sistólica, etcétera). Los datos son los valores que toma la variable en cada caso. Lo que vamos a realizar es medir, es decir, asignar valores a las variables incluidas en el estudio. Deberemos además concretar la escala de medida que aplicaremos a cada variable.

La naturaleza de las observaciones será de gran importancia a la hora de elegir el método estadístico más apropiado para abordar su análisis. Con este fin, clasificaremos las variables, a grandes rasgos, en dos tipos 3-5: variables cuantitativas o variables cualitativas.

a. **Variables cuantitativas.** Son las variables que pueden medirse, cuantificarse o expresarse numéricamente. Las variables cuantitativas pueden ser de dos tipos:

- Variables cuantitativas continuas, si admiten tomar cualquier valor dentro de un rango numérico determinado (edad, peso, talla).

- Variables cuantitativas discretas, si no admiten todos los valores intermedios en un rango.

Suelen tomar solamente valores enteros (número de hijos, número de partos, número de hermanos, etc).

b. **Variables cualitativas.** Este tipo de variables representan una cualidad o atributo que clasifica a cada caso en una de varias categorías. La situación más sencilla es aquella en la que se clasifica cada caso en uno de dos grupos (hombre/mujer, enfermo/sano, fumador/no fumador). Son datos dicotómicos o binarios. Como resulta obvio, en muchas ocasiones este tipo de clasificación no es suficiente y se requiere de un mayor número de categorías (color de los ojos, grupo sanguíneo, profesión, etcétera).

En el proceso de medición de estas variables, se pueden utilizar dos escalas:

- **Escalas nominales:** ésta es una forma de observar o medir en la que los datos se ajustan por categorías que no mantienen una relación de orden entre sí (color de los ojos, sexo, profesión, presencia o ausencia de un factor de riesgo o enfermedad, etcétera).

- **Escalas ordinales:** en las escalas utilizadas, existe un cierto orden o jerarquía entre las categorías (grados de disnea, estadiaje de un tumor, etcétera).

## **Estadística descriptiva**

Una vez que se han recogido los valores que toman las variables de nuestro estudio (datos), procederemos al análisis descriptivo de los mismos. Para variables categóricas, como el sexo o el estadiaje, se quiere conocer el número de casos en cada una de las categorías, reflejando habitualmente el porcentaje que representan del total, y expresándolo en una tabla de frecuencias.

Para variables numéricas, en las que puede haber un gran número de valores observados distintos, se ha de optar por un método de análisis distinto, respondiendo a las siguientes preguntas:

a. ¿Alrededor de qué valor se agrupan los datos?

b. Supuesto que se agrupan alrededor de un número, ¿cómo lo hacen? ¿muy concentrados? ¿muy dispersos?

### a. Medidas de tendencia central

Las medidas de centralización vienen a responder a la primera pregunta. La medida más evidente que podemos calcular para describir un conjunto de observaciones numéricas es su valor medio. La **media** no es más que la suma de todos los valores de una variable dividida entre el número total de datos de los que se dispone.

Como ejemplo, consideremos 10 pacientes de edades 21 años, 32, 15, 59, 60, 61, 64, 60, 71, y 80. La media de edad de estos sujetos será de:

$$\bar{X} = \frac{21 + 32 + 15 + 59 + 60 + 61 + 64 + 60 + 71 + 80}{10} = 52.3 \text{ años}$$

Más formalmente, si denotamos por  $(X_1, X_2, \dots, X_n)$  los  $n$  datos que tenemos recogidos de la variable en cuestión, el valor medio vendrá dado por:

$$\text{Media}(X) = \frac{\sum_{j=1}^n X_j}{n}$$

Otra medida de tendencia central que se utiliza habitualmente es la **mediana**. Es la observación equidistante de los extremos.

La mediana del ejemplo anterior sería el valor que deja a la mitad de los datos por encima de dicho valor y a la otra mitad por debajo. Si ordenamos los datos de mayor a menor observamos la secuencia:

15, 21, 32, 59, 60, 60, 61, 64, 71, 80.

Como quiera que en este ejemplo el número de observaciones es par (10 individuos), los dos valores que se encuentran en el medio son 60 y 60. Si realizamos el cálculo de la media de estos dos valores nos dará a su vez 60, que es el valor de la mediana.

Si la media y la mediana son iguales, la distribución de la variable es simétrica. La media es muy sensible a la variación de las puntuaciones. Sin embargo, la mediana es menos sensible a dichos cambios.

Por último, otra medida de tendencia central, no tan usual como las anteriores, es la **moda**, siendo éste el valor de la variable que presenta una mayor frecuencia.

En el ejemplo anterior el valor que más se repite es 60, que es la **moda**.

### b. Medidas de dispersión

Tal y como se adelantaba antes, otro aspecto a tener en cuenta al describir datos continuos es la dispersión de los mismos. Existen distintas formas de cuantificar esa variabilidad. De todas ellas, la

**varianza** ( $S^2$ ) de los datos es la más utilizada. Es la media de los cuadrados de las diferencias entre cada valor de la variable y la media aritmética de la distribución.

$$S_x^2 = \frac{\sum_{j=1}^n (X_j - Media(X))^2}{n}$$

Esta varianza muestral se obtiene como la suma de las de las diferencias de cuadrados y por tanto tiene como unidades de medida el cuadrado de las unidades de medida en que se mide la variable estudiada.

En el ejemplo anterior la varianza sería:

$$S_x^2 = \frac{(15 - 52,3)^2 + (21 - 53,2)^2 + \dots + (80 - 53,2)^2}{10} = 427,61$$

La **desviación típica** ( $S$ ) es la raíz cuadrada de la varianza. Expresa la dispersión de la distribución y se expresa en las mismas unidades de medida de la variable. La desviación típica es la medida de dispersión más utilizada en estadística.

$$S_x = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (X_j - Media(X))^2}{n}}$$

Aunque esta fórmula de la desviación típica muestral es correcta, en la práctica, la estadística nos interesa para realizar inferencias poblacionales, por lo que en el denominador se utiliza, en lugar de  $n$ , el valor  $n-1$ . Por tanto, la medida que se utiliza es la **cuasidesviación típica**, dada por:

$$S_x = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (X_j - Media(X))^2}{n-1}}$$

Aunque en muchos contextos se utiliza el término de desviación típica para referirse a ambas expresiones.

En los cálculos del ejercicio previo, la desviación típica muestral, que tiene como denominador  $n$ , el valor sería 20,678. A efectos de cálculo lo haremos como  $n-1$  y el resultado sería 21,79.

El haber cambiado el denominador de  $n$  por  $n-1$  está en relación al hecho de que esta segunda fórmula es una estimación más precisa de la **desviación estándar** verdadera de la población y posee las propiedades que necesitamos para realizar inferencias a la población.

Cuando se quieren señalar valores extremos en una distribución de datos, se suele utilizar la amplitud como medida de dispersión. La amplitud es la diferencia entre el valor mayor y el menor de la distribución.

Por ejemplo, utilizando los datos del ejemplo previo tendremos  $80-15=65$ .

Como medidas de variabilidad más importantes, conviene destacar algunas características de la varianza y desviación típica:

- Son índices que describen la variabilidad o dispersión y por tanto cuando los datos están muy alejados de la media, el numerador de sus fórmulas será grande y la varianza y la desviación típica lo serán.
- Al aumentar el tamaño de la muestra, disminuye la varianza y la desviación típica. Para reducir a la mitad la desviación típica, la muestra se tiene que multiplicar por 4.
- Cuando todos los datos de la distribución son iguales, la varianza y la desviación típica son iguales a 0.
- Para su cálculo se utilizan todos los datos de la distribución; por tanto, cualquier cambio de valor será detectado.

Otra medida que se suele utilizar es el **coeficiente de variación** (CV). Es una medida de dispersión relativa de los datos y se calcula dividiendo la desviación típica muestral por la media y multiplicando el cociente por 100. Su utilidad estriba en que nos permite comparar la dispersión o variabilidad de dos o más grupos. Así, por ejemplo, si tenemos el peso de 5 pacientes (70, 60, 56, 83 y 79 Kg) cuya media es de 69,6 kg. y su desviación típica ( $s$ ) = 10,44 y la TAS de los mismos (150, 170, 135, 180 y 195 mmHg) cuya media es de 166 mmHg y su desviación típica de 21,3. La pregunta sería: ¿qué distribución es más dispersa, el peso o la tensión arterial? Si comparamos las desviaciones típicas observamos que la desviación típica de la tensión arterial es mucho mayor; sin embargo, no podemos comparar dos variables que tienen escalas de medidas diferentes, por lo que calculamos los coeficientes de variación:

$$\text{CV de la variable peso} = \frac{10,44}{69,6} = 15\%$$

$$\text{CV de la variable TAS} = \frac{21,30}{166} = 12,8\%$$

A la vista de los resultados, observamos que la variable peso tiene mayor dispersión.

Cuando los datos se distribuyen de forma simétrica (y ya hemos dicho que esto ocurre cuando los valores de su media y mediana están próximos), se usan para describir esa variable su media y desviación típica.

En el caso de distribuciones asimétricas, la mediana y la amplitud son medidas más adecuadas. En este caso, se suelen utilizar además los **cuartiles y percentiles**.

Los cuartiles y percentiles no son medidas de tendencia central sino **medidas de posición**. El percentil es el valor de la variable que indica el porcentaje de una distribución que es igual o menor a esa cifra.

Así, por ejemplo, el percentil 80 es el valor de la variable que es igual o deja por debajo de sí al 80% del total de las puntuaciones. Los cuartiles son los valores de la variable que dejan por debajo de sí el 25%, 50% y el 75% del total de las puntuaciones y así tenemos por tanto el primer cuartil (Q1), el segundo (Q2) y el tercer cuartil (Q3).

## **Bibliografía**

1. Sackett, D.L., Haynes, R.B., Guyatt, G.H., Tugwell, P. Epidemiología clínica. Ciencia básica para la medicina clínica. 2ª ed. Madrid: Médica Panamericana; 1994.
2. Fletcher RH., Fletcher SW., Wagner E.H. Epidemiología clínica. 2ª ed. Barcelona: Masson, Williams & Wilkins; 1998.
3. Dawson-Saunders B, Trapp RG. Bioestadística Médica. 2ª ed. México: Editorial el Manual Moderno; 1996.
4. Milton JS, Tsokos JO. Estadística para biología y ciencias de la salud. Madrid: Interamericana McGraw Hill; 2001.
5. Martín Andrés A, Luna del Castillo JD. Bioestadística para las ciencias de la salud. 4ª ed. Madrid: NORMA, 1993

—

## **Periodismo de Precisión: El análisis matemático e informático como vigilancia de las estadísticas sociales y su manipulación por el Poder**

Dader, José Luis (1997)  
Catedrático Habilitado de Periodismo  
Universidad Complutense de Madrid

Todo periodista tiene muy clara su pertenencia al mundo de la palabra y de Las Letras. Algunos -cada vez menos- lo asumen al modo clásico de los Balzac, Zola o Camus, para quienes el periodismo sería una proyección de la literatura por otras vías; otros, al estilo de Tom Wolfe y Truman Capote, se adscriben a un modelo mixto de fusión entre ambas formas de relato. Mientras que cualquier otro reportero o gente de la prensa estará por lo menos de acuerdo en que la descripción cotidiana de la actualidad, en sus múltiples parcelas temáticas, exige el manejo de unas artes narrativas que nacen y discurren en torno al lenguaje. El buen periodista ha de escribir y hablar bien, venimos a concluir.

Producto de esta visión, los historiales de quienes viven o trabajan como periodistas suelen estar marcados por un modelo de cultura que identifica ésta exclusivamente con las Humanidades. Y los casos pintorescos de quienes provienen de bachilleratos científicos o formaciones técnicas son integrados con la indulgencia inconfesada de sepultar cuanto antes ese absurdo pasado, o como mucho de catalogarlo de adorno que rara vez demostrará alguna utilidad.

Una constante de dichas mentalidades -con la parcial excepción de algunos de los extraviados científicos de vocación periodística tardía-, es el horror, desprecio o ignorancia de las complejidades numéricas y las leyes matemáticas. Si a un aspirante a periodista le dijeran que para brillar en su profesión debiera manejar con soltura conocimientos estadísticos, o que la indagación de una noticia requiere aplicar con rigor metodologías científicas, apelará a la tradición artística y literaria de su profesión y recordará que ninguna de las grandes cabezas del periodismo mundial necesitaron ecuaciones de segundo grado, ni el descubrimiento de escándalos como el Watergate dependió de la *recta de regresión lineal* o del *diseño experimental del cuadrado latino*.

El anumerismo que encierra esta actitud está compartida en realidad por la mayor parte de la población -lo que de paso muestra la habitual inmersión de los periodistas en la mentalidad popular-. Como denuncia el gran experto y divulgador de la importancia de las matemáticas, John Allen Paulos, la cultura occidental contemporánea aparece escindida entre las gentes de letras y las de ciencia; con el agravante de que la mayoría se avergonzaría de no reconocer el nombre de un gran artista o de ignorar las principales fechas de la historia del propio país, y sin embargo presumirá a menudo del mayor analfabetismo matemático, con expresiones tan auto tolerantes como "lo mío no son las ciencias" o "las mates siempre se me indigestaron". Y sin embargo, como recuerda también este autor, a medida que aumenta la dependencia de nuestra civilización de conocimientos como el análisis matemático, la ingeniería genética, o las tecnologías físico-químicas, resulta cada vez más grave que la masa de la población pueda alardear incluso de su ignorancia en todos estos terrenos, por un prurito romántico según el cual la belleza y la vitalidad es patrimonio de las artes y las humanidades mientras que el territorio de los números y la lógica científica resultan fríos y carentes de importancia en la vida cotidiana. Por todo ello, concluye Paulos (ed. 1990:206-207), "me angustia y aflige una sociedad, la mía, que depende tanto de la matemática y la ciencia, y que sin embargo, parece tan indiferente al anumerismo y al analfabetismo científico de tantísimos de sus ciudadanos (...) con unos medios informativos que invariablemente se obsesionan con estos rehenes en un avión, o con ese bebé que ha caído en un

pozo, y que tratan con cierta tibieza problemas tales como la delincuencia urbana, el deterioro del medio ambiente o la pobreza".

A pesar de lo anterior, cualquier periodista tendrá que reconocer que los números pueden ser -y a menudo son- el motivo central del interés noticioso: desde la cifra de víctimas de un desastre, la cantidad de millones defraudados por un político o el coste de una obra pública. Cualquier periodista de raza sabe también que no tiene la misma importancia un accidente imputable sólo al azar, que el error sistemático de los responsables de un organismo, causante al cabo de cierto tiempo de cientos o miles de afectados. El auténtico periodista comprende asimismo que junto al desdén por todo lo que suena a aburridas cifras, las gentes sencillas y el público general resultan fácilmente impresionables por las macro cifras que difunden -sin que nadie confirme su exactitud-, los políticos y técnicos de todo tipo de instituciones. Por ello las estadísticas oficiales se convierten en una fuente de poder y en un instrumento de manipulación irrefragable si los encargados de la crítica social o política se contentan con decir que "a ellos también se les atragantaron las mates en la escuela".

A comienzos del siglo XX el novelista de ciencia ficción H. G. Wells escribió que llegaría un día en que el conocimiento estadístico sería tan indispensable como saber leer y escribir (cfr. Mauro, 1992:ix). Podemos seguir considerando ese vaticinio como una boutade de escritor futurista. Pero sin duda los organismos de la Administración Nacional, regional o local de cualquier país avanzado generan a diario tal cantidad de datos -y lo que es más importante-, toman tal cantidad de decisiones con base en esos datos -ciertos, incompletos o claramente manipulados-, que debiéramos siquiera preguntarnos, como ciudadanos de una democracia, si nuestra ignorancia sobre el modo en que se genera toda esa enorme retórica numérica, acaso nos deja indefensos ante los eventuales maquillajes, alteraciones o apagones del Poder Estadístico.

Como advierte el especialista británico Martín Slattery (1986:4), "las estadísticas oficiales son la savia genuina de la burocracia contemporánea, el auténtico alimento del razonamiento de la Administración y la base nutricia de la planificación pública, sin la cual la actividad oficial moriría de inanición y se marchitaría entre una nube de papeleo sin sustancia. Sin datos, los funcionarios no pueden asesorar, los ministros adoptar planes y el gobierno actuar. De esa forma, las estadísticas sociales son algo más que datos y cifras; constituyen una fuente de poder".

El periodista de una sociedad democrática deberá en consecuencia vigilar el discurso emanado de esa nueva fuente de poder, al tiempo que ayuda a los ciudadanos a visualizar y comprender esas cifras atesoradas por los organismos públicos y que describen el estado de los procesos vitales de nuestra compleja sociedad. Pero teniendo presente que no bastará con divulgar los resultados finales de las múltiples recopilaciones estadísticas, porque como el citado Slattery (1986:12) también advierte: "El proceso de elaboración y análisis de cualquier estadística, incluidas las oficiales, no es una simple cuestión técnica. Implica siempre una elevada consideración ideológica y toma de postura política en la que intervienen una serie de agentes sociales". Tras de lo cual añade un consejo especialmente oportuno para los periodistas (1986:14): Nunca acepte una estadística por su aspecto. A las estadísticas les pasa lo que a las personas: a menudo cambian cuando se las conoce un poco más a fondo."

Aunque ningún reportero en su sano juicio dejará de preguntar por las cifras de tantas realidades sociales, económicas e incluso deportivas que constituyen la información de actualidad, es el método de obtención o verificación de tales números lo que suele dejar indiferente a nuestros periodistas exclusivamente "de letras". Se ha dicho así que los números pueden constituir noticia, pero al público y a los periodistas nos trae sin cuidado el método de cálculo o elaboración de esos



datos, en la ingenua creencia de que si fueran falsos o fraudulentos ya habrá alguien que salga y los desmienta. Por ello suponemos que el esfuerzo del periodista ha de limitarse a localizar las fuentes adecuadas y como mucho a contrastar los datos de unos expertos con los de otros. De existir discrepancia, la mentalidad de este periodista convencional se contentará con insistir en que "los hechos son ciertos y las opiniones libres", por lo que si un supuesto experto dice que el déficit público creció este año 0,3 puntos y otro estima la subida en 14,8, cada lector, radioyente o telespectador será muy libre de creer a quien le plazca, sin preocuparse por saber cual de los dos es un impostor o chapucero y cuál utilizó un procedimiento riguroso de cálculo.

El periodismo convencional en el que hemos vivido inmersos hasta ahora reúne declaraciones, y tal vez según la teoría de la objetividad a la que cada profesional se adscriba, admitirá el añadido de alguna interpretación personal o la inspección ocular que justifica al testigo directo de algunos hechos. Pero resulta casi inconcebible entre nuestros redactores -incluso entre los dedicados al periodismo de investigación-, que en lugar de aceptar pasivamente las indiscutidas cifras proporcionadas por fuentes interesadas o dudosas, el propio periodista establezca sus propias fórmulas, realice cálculos originales, adopte métodos rigurosos para sistematizar o recalcular una compleja acumulación estadística y finalmente aporte unos resultados inapelables que saquen a la luz la ignorada gravedad de un problema social o demuestre la ocultación de irregularidades silenciadas hasta entonces por una institución pública o privada.

La materia prima para muchos de esos análisis está además a nuestra disposición a través de las páginas web y servicios de consulta on-line que los principales organismos estadísticos internacionales, nacionales, autonómicos o locales hoy día nos facilitan, tal y como el presente Seminario viene a mostrar. Y si he venido advirtiendo que el poder político a menudo propondrá la lectura más conveniente a sus intereses de muchas de esas estadísticas, no es menos cierto que los profesionales de la elaboración estadística de las Administraciones avanzadas trabajan conforme a protocolos rigurosos, transparentes e independientes, de garantía internacional. Por ello cobra especial sentido no contentarse con la cifra aislada o descontextualizada que un responsable político quiera divulgar, ni con la nota de prensa, tanto sólo, que sintetiza los datos más básicos de un fenómeno social. La enorme recopilación disponible en los bancos de datos estadísticos le permitirá al periodista descubrir por sí mismo insospechadas noticias de primera magnitud tras esa primera impresión quizá anodina de los datos generales del censo de población, evoluciones migratorias, distribución laboral, consumos culturales y tantas otras.

Muchos seguirán convencidos en este momento de que el oficio de periodista exige aportar datos y cifras, pero en modo alguno tener que elaborarlos por uno mismo, pues él no estudió para contable y además se supone que ya existen suficientes técnicos y expertos que podrían ser consultados para proporcionar esa garantía.

Desde luego hay un gran contingente de periodistas que pueden conformarse con esa actitud pasiva. Pero ha aparecido una nueva modalidad de inconformistas que en lugar de ver el cálculo estadístico y los métodos científicos como saberes esotéricos, lleva ya bastante tiempo intentando verificar o elaborar cifras por sí mismos, partiendo del viejo principio de que ninguna fuente es inocente a priori, ni ninguna autoridad técnica o científica está libre de error, negligencia o pura y simplemente, inclinación propagandística.

Según esta sospecha universal, las encuestas electorales de cualquier equipo de sociólogos pueden enmascarar distorsiones flagrantes, las cifras oficiales de desempleo y criminalidad estar profusamente maquilladas, o la conexión entre determinadas enfermedades y factores demográficos pasar inadvertida para las propias autoridades sanitarias. Pero si los periodistas nos

limitamos a reproducir las declaraciones institucionales y seguimos confiando en que los métodos de elaboración de datos no son de nuestra incumbencia, estaremos privando a nuestra sociedad de un cúmulo de verdades de servicio público y de la defensa de los ciudadanos ante tantos abusos provocados por los dogmas de fé estadísticos que, cual novedoso terrorismo matemático, nos imponen a diario falsos expertos y fuentes interesadas.

Tenemos la suerte de contar hoy entre nosotros con uno de los promotores de esta nueva especialidad que mejor han demostrado la potencia de la fusión de la curiosidad periodística con el análisis directo de estadísticas y el rastreo mediante programas informáticos: En 1992, Steve Doigt trabajaba como periodista para el Miami Herald y sufrió como el resto de sus convecinos la destrucción del tejado de su casa por la fuerza del huracán Andrew. Otro compañero del periódico, Fred Sherman, ya observó a simple vista, caminando por su propio barrio, que las casas más viejas parecían haber resistido mejor ante el desastre que las nuevas. Lo cual le llevó a recordar que ya en 1957 las autoridades de la zona habían establecido una normativa muy exigente de construcción de casas, para reducir los daños de los frecuentes huracanas, pero al parecer, dicha normativa se había ido suavizando por la presión de los constructores y un ciclo climático algo más suave.

Pero más allá de la impresión intuita, Doigt decidió convertir la sospecha en comprobación rigurosa, sistematizando los datos disponibles y sometiéndolos a contraste. Recopiló para ello las siguientes cuatro bases informatizadas de datos oficiales: 1) Los informes de las 50.000 inspecciones de daños realizadas en el condado tras el paso del huracán, 2) El registro de datos de la propiedad de 1992, que incluía información detallada del tipo de vivienda, valor y año de construcción de todas las edificaciones del área, 3) El fichero de Memorias de Edificación de todas esas construcciones, que recogía información minuciosa sobre los tipos y calidades de los materiales utilizados, y 4) El Censo de Edificación y Planificación del condado, con más de 7 millones de expedientes de permisos de construcción e inspecciones realizadas en los últimos años.

A partir de todo ese inmenso cruce de datos, el Miami Herald acabó publicando un mapa y un cuadro estadístico que dividía en 420 subáreas toda la zona recorrida por el huracán, y donde se asociaba el porcentaje de casas declaradas inhabitables con el año promedio de construcción de cada área. A esto se añadía la velocidad media que el viento había alcanzado en cada zona, según los partes meteorológicos registrados al paso del huracán, y las conclusiones cayeron del lado de la sospecha: En las zonas donde el viento sufrido había sido más moderado (entre 85 y 127 millas por hora), el número de casas declaradas con siniestro o destrucción total había sido más de dos veces superior entre las construidas después de 1979 que entre las de construcción más antigua. Por otra parte, las mayores proporciones de casas destruidas no se correspondían con las zonas que habían registrado los vientos más fuertes, y en cambio correlacionaban estadísticamente mejor con las zonas de mayores concentraciones de construcciones posteriores a 1979. Dicho de forma más contundente: frente a la creencia popular de que el espectacular destrozo había sido causado por un ciclón de fuerza descomunal, había bastado un huracán algo más fuerte de lo habitual para dejar en evidencia a constructores y autoridades. Había hecho más daño la reducción paulatina de las calidades de construcción que la fuerza del viento.<sup>1</sup> Tales revelaciones, que tampoco dependieron de gargantas profundas ni de horas de gastar suelas de zapatos en las calles, le valieron a Doigt y sus compañeros de equipo un premio Pulitzer al año siguiente.

---

<sup>1</sup> Meyer, 2002:15-16 y *The Miami Herald*, 1992

En historias como la precedente está contenida la filosofía y las ventajas de esta nueva forma de periodismo que llamamos de Precisión. En realidad, y como advierte su principal inspirador y sistematizador, el periodista y profesor universitario Philip Meyer (2002:vii), esta nueva forma de abordar los retos periodísticos de siempre, no se limita a usar las matemáticas o a demostrar ciertas habilidades en el manejo de sofisticados programas de rastreo informático, sino que aplica esas y otras herramientas complementarias desde una concepción más global del aprovechamiento de los principios del método científico, en las tareas de recopilar y presentar noticias. Echar mano de la lógica del método científico en el periodismo, mediante las encuestas sociológicas, los análisis cuantitativos de contenido, los experimentos de campo y otras técnicas de las ciencias sociales, no es un capricho o una extravagancia innecesaria. Porque, como sigue diciendo Meyer (2002:viii), frente a tantas suposiciones intelectualizadas, evidencias de intuición visceral o manojos de datos reunidos por casualidad, el método científico continúa siendo el mejor procedimiento inventado por el ser humano para combatir los prejuicios, las falsas realidades soñadas y la miopía mental. Todo lo cual amenaza al periodismo quizá hoy más que nunca, en la lucha que nuestra gente ha de sostener para defender su identidad frente a la corrupción, el divertimento y la publicidad.

Por otra parte, atreverse a incorporar parte de esas herramientas a la labor cotidiana del periodista, no siempre requiere una formación matemática compleja ni disponer de un gran período de tiempo, equipos amplios de colaboradores, acceso legal a bien dotadas bases de datos de la Administración ni, por supuesto, un gran respaldo económico. Es verdad que todo eso está presente en las historias más espectaculares que, sobre todo en Estados Unidos van marcando el horizonte ideal de esta especialidad. Pero frente a los derrotistas y perezosos, que preferirían pensar que es imposible dar un solo paso en esa dirección en las redacciones de medios y países modestos, yo siempre reivindico que la herramienta más importante para sacar a la luz estas averiguaciones insospechadas para el periodismo convencional, no es ni la formación sofisticada en matemáticas, la habilidad con los programas informáticos o las grandes sumas de financiación, sino pura y simplemente...la imaginación.

Un tipo de imaginación sólo un poco más elaborada que la de la gente corriente y que un académico estadounidense, Wright Mills, llamó en los años cincuenta del pasado siglo, *la imaginación sociológica*. Se trata de una forma de enfrentarse a las situaciones confusas o los entornos de sospechosa normalidad con inquietantes preguntas como las siguientes: ¿Qué pasaría si comparo estos datos con aquéllos? ¿Qué tal si compruebo paso a paso y cifra a cifra la pomposa estadística oficial que acaba de darnos el ministro? ¿Qué descubriríamos si recopilamos los múltiples datos dispersos que sobre este asunto vienen apareciendo de manera anárquica en la prensa de nuestro país en los últimos tres o cuatro años? Y así sucesivamente.

Para hacer muchas de esas operaciones bastará aplicar las cuatro reglas básicas de las matemáticas, y aunque es cierto que muchas de esas operaciones podrán realizarse con mucha mayor seguridad y rapidez mediante hojas de cálculo y otros programas informáticos, también podrán resolverse en muchos casos mediante sencillos recuentos manuales. Por ello, aunque toda la formación en estadística y metodología sociológica que se pueda reunir será bienvenida, nuestra curiosidad de sabuesos sedientos de noticias no tiene por qué esperar a iniciar la nueva senda hasta disponer de un idílico panorama, quizá nunca alcanzable. En cualquier caso, como intentaré demostrar en la segunda parte de mi intervención, un mínimo aprendizaje de reglas elementales de lo que podríamos llamar "cultura estadística básica", puede facilitar a cualquier periodista un gran avance en el aprovechamiento directo de este inmenso caudal.

Antes, será conveniente sin embargo, tener presentes algunos negros nubarrones que amenazan la posibilidad de tales avances profesionales, al igual que amenazan a toda opción de un periodismo de calidad. Me refiero a la comercialización galopante en la que los costes de la tecnología y la fiebre de la rentabilidad empresarial se compensan con las reducciones de plantilla, las nuevas formas de contrato basura y la potenciación de un "periodista total" que ha de hacer de todo al mismo tiempo, como el hombre orquesta de los circos.

En semejante clima es difícil que los redactores jefe dediquen a algún redactor a los seguimientos sistemáticos y relativamente especializados de los que he venido hablando. Pero, también los cuadros más tenebrosos podemos contemplarlos gracias al contraste de algún punto de luz: en esa misma situación en la que el periodismo aparece cada vez más amenazado por el infoentretenimiento y la producción espasmódica de simples golosinas informativas, siempre quedan alerta periodistas de raza dispuestos a lograr con su esforzado tesón que surjan otras noticias también necesarias -y a veces incluso también espectaculares-, que sólo se revelan al reportero o redactor que se empeña en conseguirlas.

Es cierto que la historia del periodismo suele concentrarse en destacar a una excelsa minoría de innovadores o luchadores contra corriente, con el olvido de las limitaciones sufridas por una mayoría honesta pero sometida a las presiones organizacionales y políticas dominantes. Normalmente sólo recordamos la parte grandiosa del pasado y no sus penosas rutinas. Pero los periodistas que han merecido nuestro recuerdo, destacando por encima de esa mayoría honesta pero indiferenciada, nunca han conquistado su hueco sin dificultad. Nadie les ha regalado ni la menor oportunidad para probar a ejercer su trabajo con un mínimo de innovación, y si no, por regresar al recurrido mito de nuestra profesión, el Watergate, que les pregunten a Bernstein y Woodward qué eran sino dos pobres parias cuando decidieron volcarse, en sus horas libres, y en medio de la indiferencia de su propia redacción durante los primeros meses de indagación, en el caso que acabó nada menos que con la destitución de su Presidente.

Por eso, y para concluir, la noticia buena de todo esto es, que quienes estén dispuestos a realizar por cuenta propia otros esfuerzos que les distingan de la rutina tienen ahora una nueva opción a la vista para lograr, no sin esfuerzo, un reconocimiento y admiración como profesionales de especial prestigio. Para brillar en esa línea, ya no es preciso apuntarse al grupo de gentes atléticas, con nervios de acero, pasta de héroes y excelente drenaje hepático frente al alcohol, que supuestamente es el único fenotipo dotado para arrancarle al poder sus secretos. Sino que también redactores sedentarios, bebedores de té y alérgicos a las intemperies climáticas o las estridencias bélicas pueden mostrar a sus colegas insospechados hallazgos de singular repercusión pública. Esa otra vía, es la que, entre otras nuevas concepciones del periodismo que vienen abriéndose paso, conforma el llamado Periodismo de Precisión.

### **Referencias:**

MAURO, John (1992): *Statistical Deception at Work*. Hillsdale.NJ.

MEYER, Philip (2002): *Precision Journalism. A Reporter's Introduction to Social Science Methods*. 4th Edition. Lanham, Maryland. Rowman and Littlefield.

MILLS, Wright (ed.1987): *La imaginación sociológica* (v.o. 1959). México. Fondo de Cultura Económica.

PAULOS, John Allen (ed. 1990): *El hombre anumérico. El analfabetismo matemático y sus consecuencias* (v.o. 1988). Barcelona. Tusquets.

SLATTERY, Martin (1986): Official Statistics. London. Tavistock.

THE MIAMI HERALD (1992): "What Went Wrong", *The Miami Herald*. Special Report. Diciembre, 20.

## ESTADISTICA DESCRIPTIVA

Lic. Laura Marangunich

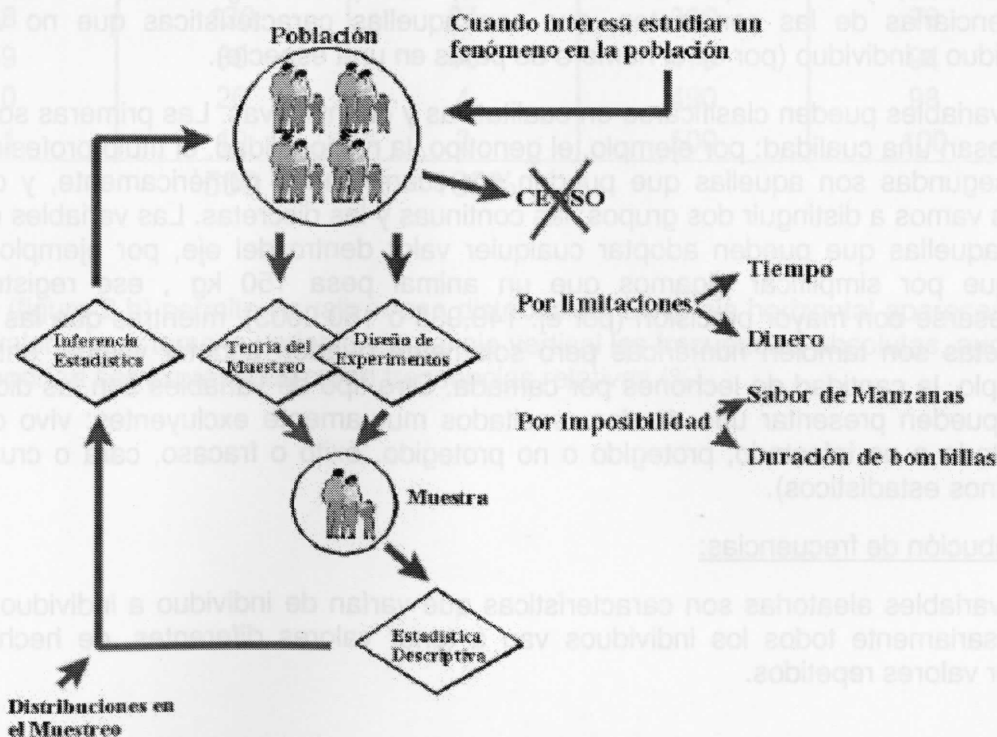
### Introducción:

Cuando un investigador está interesado en estudiar un fenómeno, éste ocurre en una población, generalmente infinita, o al menos de un tamaño lo suficientemente grande para que sea imposible rastrearla en su totalidad (censarla).

Esa población, que en la figura 1 está ejemplificada con personas, pero podría estar constituida por animales, plantas, tornillos, etc. no puede ser estudiada exhaustivamente, por limitaciones o, directamente por imposibilidad. Las limitaciones pueden ser de tiempo o de dinero. Puede ser que cuando termine de estudiar el fenómeno en todos los individuos de una población, haya pasado tanto tiempo que muchos investigadores en todo el mundo ya hayan publicado sus resultados sobre el tema. Pero aunque el tiempo y el dinero, no fueran una limitante, puede ser imposible desde el punto de vista práctico. Supongamos que quisiera estudiar la calidad de las manzanas de una región frutícola y se usaran pruebas destructivas para medir sus características organolépticas o químicas, es obvio que no tendría sentido destruir toda la producción para concluir que la calidad "era" buena, como aquel chiste del niño que le dice a su madre que los fósforos que había comprado "eran" de excelente calidad porque todos habían encendido.

Si aceptamos que por una razón u otra, no podemos estudiar exhaustivamente las poblaciones, el único recurso que nos queda será el de obtener o generar una muestra a partir de la población de interés (muestrear).

Figura 1



Si en la figura 1 la población está representada por el círculo grande (el todo), el círculo pequeño será un subconjunto al que denominaremos muestra.

Para eso tenemos dos caminos: extraer una muestra o generarla experimentalmente dependiendo del tipo de fenómeno que queramos estudiar.

Los fenómenos pueden ya existir en la realidad, por ejemplo, la presencia de una patología (podemos ignorar su prevalencia, pero la patología existe), el estudio que nos conduzca a la estimación de esa prevalencia será del tipo observacional, para lo cual necesitaremos extraer una muestra representativa, con la ayuda de la teoría del muestreo.

Pero en muchas situaciones el fenómeno, en realidad, todavía no existe, supongamos que después de haber cuantificado la importancia de la patología de interés, nos interesara estudiar la posibilidad de reducir su incidencia por medio de alguna droga, vacuna, o esquema terapéutico, en este caso el fenómeno (efecto del tratamiento propuesto) todavía no ocurrió, y para generar información, se necesitará la intervención de la mano del hombre, quién, con la ayuda del diseño de experimentos, planeará y ejecutará un ensayo, para lo cual, en el caso más sencillo seleccionará un conjunto de unidades, a la mitad de las cuales ( elegidas aleatoriamente) le aplicará la innovación, mientras la otra mitad actuará como grupo control, placebo o testigo. A estos estudios los denominaremos experimentales.

Cualquiera sea el camino, la cuestión será que aceptada la imposibilidad de analizar la población completa, nos enfrentaremos con una parte de ella (la muestra), a cada uno de cuyos miembros les mediremos las características que hubiéramos querido registrar en todos los individuos de la población.

#### Variables:

Las características que suscitarán nuestro interés, serán aquellas que varían de individuo a individuo, y a las que denominaremos, con poca originalidad, <sup>2</sup>variables<sup>2</sup> para diferenciarlas de las constantes, que son aquellas características que no varían de individuo a individuo (por ej. el número de patas en una especie).

Las variables pueden clasificarse en cualitativas y cuantitativas. Las primeras son las que expresan una cualidad: por ejemplo, el genotipo, la nacionalidad, el título profesional, etc., las segundas son aquellas que pueden ser cuantificadas numéricamente, y dentro de estas vamos a distinguir dos grupos: las continuas y las discretas. Las variables continuas son aquellas que pueden adoptar cualquier valor dentro del eje, por ejemplo el peso: aunque por simplificar digamos que un animal pesa 150 kg , ese registro podría expresarse con mayor precisión (por ej. 149,935 ó 150,0003), mientras que las variables discretas son también numéricas pero solamente pueden adoptar valores enteros, por ejemplo, la cantidad de lechones por camada. Otro tipo de variables son las dicotómicas que pueden presentar uno de dos resultados mutuamente excluyentes: vivo o muerto, infectado o no infectado, protegido o no protegido, éxito o fracaso, cara o cruz (0-1 en términos estadísticos).

#### Distribución de frecuencias:

Las variables aleatorias son características que varían de individuo a individuo, pero no necesariamente todos los individuos van a tener valores diferentes, de hecho, puede haber valores repetidos.

Si ordenamos todos los registros de menor a mayor y agrupamos los repetidos de tal manera que podamos asociar los valores posibles de la variable con sus correspondientes frecuencias (cantidad de veces que aparece cada valor), obtendremos lo que denominaremos una distribución de frecuencias.

¿Por qué necesito una distribución de frecuencias?

Supongamos que un día atiendo el teléfono y alguien me comunica que he heredado una fábrica de zapatos, con la condición de que me haga cargo de la misma en forma inmediata. Supongamos que al llegar, el encargado me informa que se fabrican zapatos para dama desde el número 34 al 41 y que la capacidad de producción mensual es de 800 pares y me consultan sobre la conveniencia de hacer 100 unidades de cada tamaño. Aunque yo no fuera Estadística, ni nunca hubiera tomado un curso de Estadística, ni escuchado hablar de distribuciones de frecuencias, como mujer consumidora de zapatos, sé que hay determinados tamaños de pie que son más frecuentes que otros, razón por la cual, en las liquidaciones vemos en la vidriera hermosos pares de zapatos # 34, 35 ó 41 a muy bajo precio, que cuando uno calza 36, 37 ó 38 se tiene que conformar con mirar.

Basándome en este conocimiento resuelvo hacer un muestreo de 500 señoras para estimar las correspondientes frecuencias antes de comenzar la producción, y obtengo los resultados que se presentan en la figura 2 a. En esa distribución de frecuencias  $x_i$  = valor de la variable,  $f_i$  = frecuencia absoluta,  $f_i (\%)$  = frecuencia relativa,  $f(ac)$  = frecuencia acumulada y  $f(ac)\%$  = frecuencia acumulada en %.

Figura 2 (a)

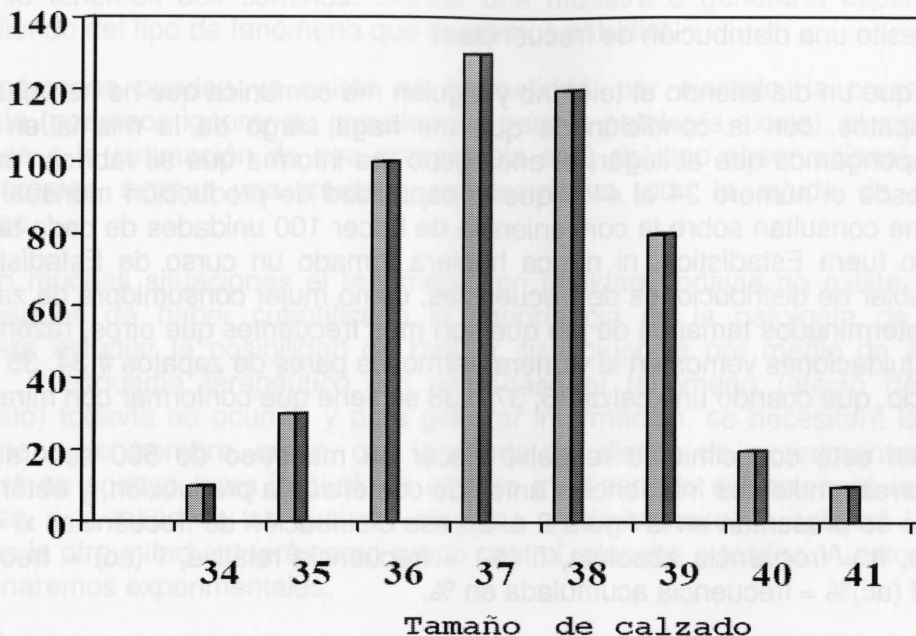
$X_i$	$f_i$	$f_i\%$	$f(ac)$	$f(ac)\%$
34	10	2	10	2
35	30	6	40	8
36	100	20	140	28
37	130	26	270	54
38	120	24	390	78
39	80	16	470	94
40	20	4	490	98
41	10	2	500	100
	500	100%		

El gráfico (figura 2 b) permite visualizar esa distribución. En el eje horizontal aparecen los distintos valores que toma la variable y en el eje vertical las frecuencias absolutas, aunque también podrían ser expresadas como frecuencias relativas (%).



Figura 2 (b) : Distribución de tamaños de calzado en Argentina

Frecuencia



La primera observación que vamos a efectuar en relación a una distribución es lo relativo a su forma. La de la figura 2 (b) es una distribución en que los valores centrales son los más frecuentes y la frecuencia baja hacia cualquiera de los extremos, la mitad derecha es, aunque no exactamente, el espejo de la mitad izquierda. Decimos que la distribución en este caso es simétrica, esta característica es bastante deseable, pero existen variables, como los salarios, los recuentos de parásitos o de células sanguíneas cuyas distribuciones de frecuencias distan mucho de ser simétricas presentando asimetrías hacia la derecha o hacia la izquierda.

En la figura 3 (a) tenemos la distribución de frecuencias de los salarios de 50 miembros de una empresa, donde podemos observar que el mínimo valor de 200\$ está asociado a una frecuencia de 2 , hay 4 individuos que ganan 300\$, 6 que ganan 400\$, 13 que ganan 500\$, luego de este pico las frecuencias empiezan a bajar como en el ejemplo anterior pero en algún momento la aparición de valores extremos altos ( probablemente el salario de los directores, gerentes, etc), genera una cola asimétrica hacia la derecha, que puede visualizarse en la Figura 3 (b).

#### Distribución de frecuencias:

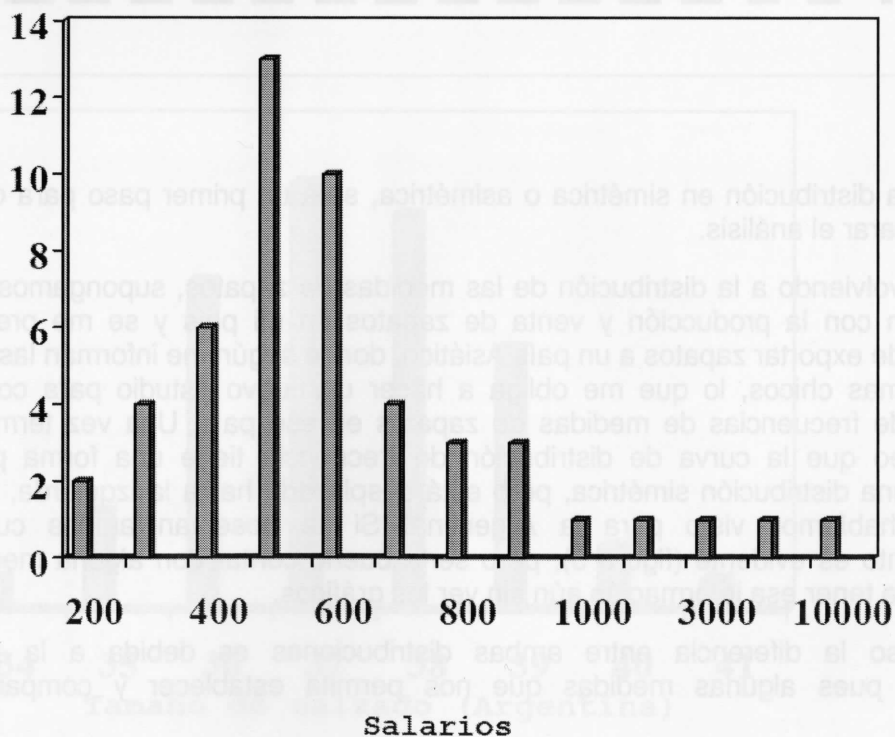
Las variables aleatorias son características que varían de individuo a individuo, pero no necesariamente todos los individuos van a tener valores diferentes, de hecho, puede haber valores repetidos.

Figura 3 (a)

Sueldo	Frecuencia	Porcentaje
200	2	4
300	4	8
400	6	12
500	13	26
600	10	20
700	4	8
800	3	6
900	3	6
1000	1	2
1500	1	2
3000	1	2
5000	1	2
10000	1	2
50		100%

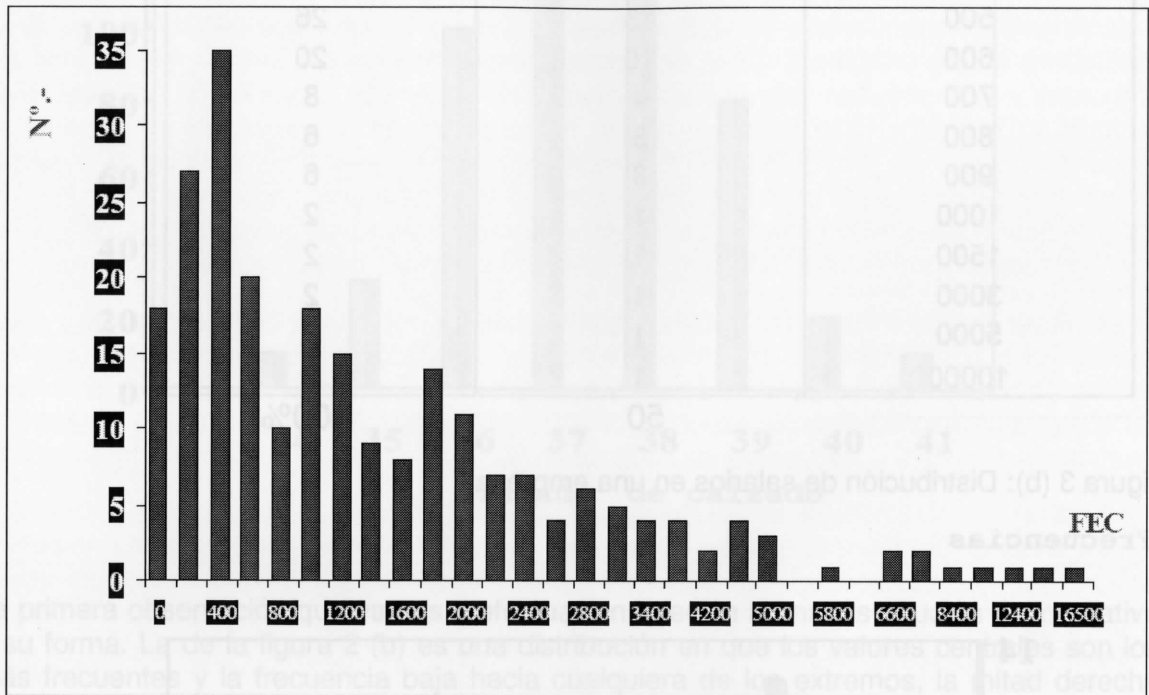
Figura 3 (b): Distribución de salarios en una empresa.

Frecuencias



Este tipo de distribuciones son frecuentes también cuando evaluamos recuentos de huevos de parásitos en materia fecal: hay cierto número de individuos en los que se producen altos recuentos y hacen que la distribución pierda su simetría también con una cola hacia la derecha, y la presencia de muchos ceros, agudiza esa asimetría. La figura 4 (cedida por el Dr. Armando Nari) ilustra esta situación.

Figura 4 Distribución de hpg en ovinos

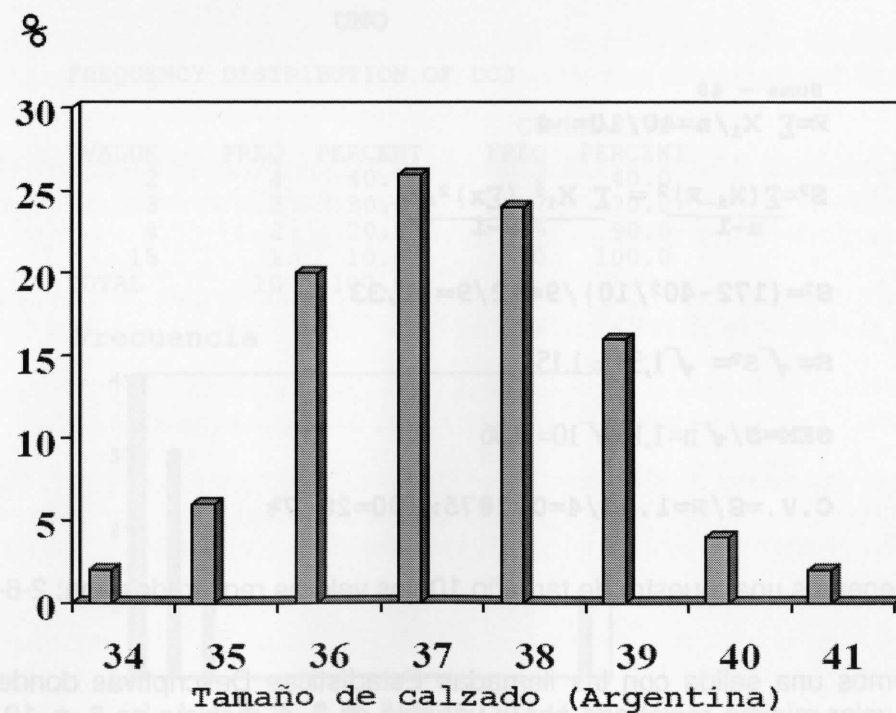
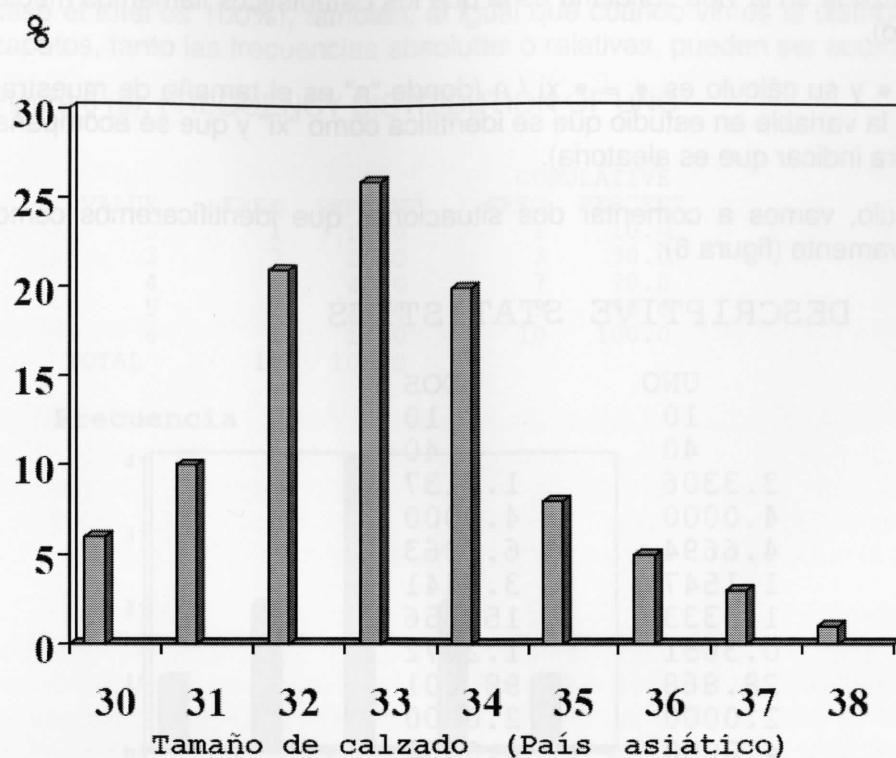


Clasificar una distribución en simétrica o asimétrica, será un primer paso para decidir la forma de encarar el análisis.

Ahora bien, volviendo a la distribución de las medidas de zapatos, supongamos que me fue muy bien con la producción y venta de zapatos en mi país y se me presenta la oportunidad de exportar zapatos a un país Asiático, donde según me informan las mujeres tienen pies mas chicos, lo que me obliga a hacer un nuevo estudio para conocer la distribución de frecuencias de medidas de zapatos en ese país. Una vez terminado el muestreo, veo que la curva de distribución de frecuencia tiene una forma parecida, también es una distribución simétrica, pero está desplazada hacia la izquierda, respecto de la que habíamos visto para la Argentina. Si se observan ambas curvas, el desplazamiento es evidente (figura 5), pero sería bueno contar con alguna medida que nos permitiera tener esa información aún sin ver los gráficos.

En este caso la diferencia entre ambas distribuciones es debida a la posición, necesitamos pues algunas medidas que nos permita establecer y comparar esas posiciones.

Figura 5 Dos distribuciones con distintos centros



## Medidas de Posición

Algunas de ellas son las llamadas específicamente medidas de posición central. La más conocida y la más utilizada en la vida cotidiana es la que los Estadísticos llamamos media aritmética (o promedio).

Se la expresa como  $\bullet$  y su cálculo es  $\bullet = \bullet xi / n$  (donde "n" es el tamaño de muestra,  $\bullet$  indica sumatoria de la variable en estudio que se identifica como "xi" y que se acompaña con un subíndice i para indicar que es aleatoria).

Para ilustrar su cálculo, vamos a comentar dos situaciones que identificaremos como UNO y DOS respectivamente (figura 6):

**Figura 6 (a) DESCRIPTIVE STATISTICS**

	UNO	DOS
N	10	10
SUM	40	40
LO 90% CI	3.3306	1.7137
MEAN	4.0000	4.0000
UP 90% CI	4.6694	6.2863
SD	1.1547	3.9441
VARIANCE	1.3333	15.556
SE MEAN	0.3651	1.2472
C.V.	28.868	98.601
MINIMUM	2.0000	2.0000
MEDIAN	4.0000	3.0000
MAXIMUM	6.0000	15.000

$$\text{SUM} = \sum X_i$$

$$\text{Suma} = 40$$

$$\text{MEAN} = \bar{x}$$

$$\bar{x} = \sum X_i / n = 40 / 10 = 4$$

$$\text{VARIANCE} = S^2$$

$$S^2 = \frac{\sum (X_i - \bar{x})^2}{n-1} = \frac{\sum X_i^2 - (\sum x)^2 / n}{n-1}$$

$$S^2 = (172 - 40^2 / 10) / 9 = 12 / 9 = 1,33$$

$$\text{SD} = S$$

$$S = \sqrt{S^2} = \sqrt{1,33} = 1.15$$

$$\text{SE MEAN} = \text{SEM}$$

$$\text{SEM} = S / \sqrt{n} = 1,15 / \sqrt{10} = 0,36$$

$$\text{C.V.}$$

$$\text{C.V.} = S / \bar{x} = 1.15 / 4 = 0.2875 \times 100 = 28,7\%$$

En la situación UNO tenemos una muestra de tamaño 10, los valores registrados son: 2-6-5-5-4-4-3-4-3 y 4.

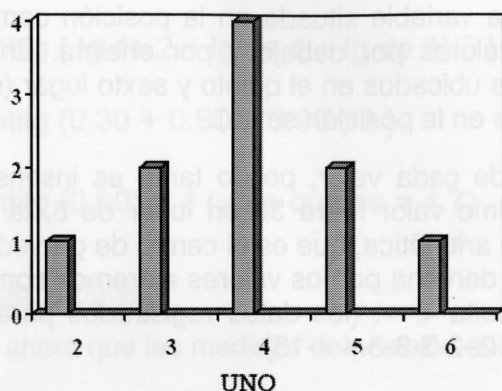
En primer lugar tenemos una salida con las llamadas Estadísticas Descriptivas donde podemos leer que el valor mínimo registrado por la variable es 2, el máximo es 6, n=10, que la 3=40 y que 0 (mean) = 40/10 = 4.

A continuación tenemos la distribución de frecuencias, figura 6 (b), que nos indica que las frecuencias absolutas asociadas a los valores entre 2 y 6 son 1, 2, 4, 2 y 1 (total=10) respectivamente ( 10, 20, 40, 20 y 10% si las expresamos en términos relativos, en cuyo caso el total es 100%), también, al igual que cuando vimos la distribución de medidas de zapatos, tanto las frecuencias absolutas o relativas, pueden ser acumuladas.

Figura 6 (b). FREQUENCY DISTRIBUTION OF UNO

VALUE	FREQ	PERCENT	CUMULATIVE	
			FREQ	PERCENT
2	1	10.0	1	10.0
3	2	20.0	3	30.0
4	4	40.0	7	70.0
5	2	20.0	9	90.0
6	1	10.0	10	100.0
TOTAL	10	100.0		

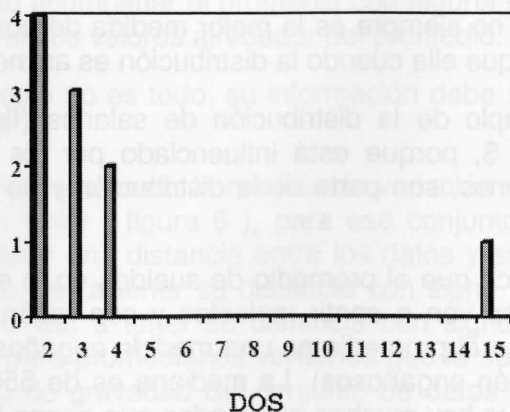
Frecuencia



FREQUENCY DISTRIBUTION OF DOS

VALUE	FREQ	PERCENT	CUMULATIVE	
			FREQ	PERCENT
2	4	40.0	4	40.0
3	3	30.0	7	70.0
4	2	20.0	9	90.0
15	1	10.0	10	100.0
TOTAL	10	100.0		

Frecuencia



En el gráfico incluido luego de la tabla de distribución de frecuencia se puede observar la simetría de la distribución, esa simetría, también se puede constatar en un tipo de gráfico que se está haciendo cada vez más común en los softwares de Estadística y que se denomina box and whisker (figura 6 c), este nombre se traduce como caja y bigote y tiene la característica que en la caja se concentra el 50% de los datos, y el resto en los dos bigotes, cuyos tamaños son aproximadamente iguales, cuando la distribución es simétrica, como ocurre en UNO.

El análisis de la situación DOS (Figura 6 a, b y c) nos muestra una distribución bien distinta, en cuanto a su forma, aunque el promedio es el mismo. Esto nos alerta sobre el error que podríamos cometer en efectuar una comparación, sólo a la luz de los promedios.

Si bien la media aritmética es una buena medida de posición central, no siempre es suficiente, ni la mejor.

Existe una segunda medida de posición especialmente útil en distribuciones asimétricas. Se trata de la mediana y es el valor de la variable situada en la posición central de la distribución, que deja igual número de valores por debajo y por encima. En UNO la mediana sería = 4 (promedio de los valores ubicados en el quinto y sexto lugar (si n fuera = 11 la mediana sería el valor de la variable en la posición sexta)).

Esta medida es independiente del peso de cada valor, por lo tanto es insensible a la presencia de valores extremos (si el décimo valor fuera 30 en lugar de 6, la mediana seguiría siendo 4), a diferencia de la media aritmética, que es el centro de gravedad de un conjunto de datos y es arrastrada hacia la derecha por los valores extremos como ocurre en DOS, donde la mediana es = 3 y resulta  $< \bullet$ . (los datos registrados para DOS, y ordenados de menor a mayor fueron: 2-2- 2-2-3-3-3-4-4-15).

Cuando la distribución es simétrica, ambos indicadores coinciden (como en UNO), mientras que cuando la distribución es asimétrica, la mediana puede ser más adecuada que la  $\bullet$  que aparece sobrevaluada por el efecto de los valores extremos.

Una tercera medida de posición que no se utiliza con mucha frecuencia es el modo que se define como el valor más frecuente de la variable. En una distribución simétrica su valor coincide también con la mediana y la  $\bullet$ .

En DOS, el modo es = 2  $\neq$  mediana  $\neq \bullet$ , esto ocurre en las distribuciones que, tal como se puede visualizar en el gráfico de la distribución (figura 6 b).

De todo lo anterior se desprende que la  $\bullet$  no siempre es la mejor medida de posición, y que la mediana puede ser mas informativa que ella cuando la distribución es asimétrica.

Para cerrar este punto volvamos al ejemplo de la distribución de salarios (figura 3), observemos que el promedio es de 898 \$, porque está influenciado por los valores extremos a la derecha (valores que ya dijimos, son parte de la distribución y no pueden ser ignorados).

Ahora bien, si el gerente en un discurso dice que el promedio de sueldos en la empresa es de 898 \$, muchos de los empleados se van a sentir molestos y con razón porque ganan mucho menos que eso. En este caso el promedio es una medida engañosa ( que muchas veces es utilizada con fines también engañosos). La mediana es de 550 \$ y el modo es de 500 \$. Se podría inferir pues que hay muchos empleados que ganan 500 \$, y que la mitad gana menos de (o a lo sumo) 550 \$.

Concluyendo digamos, que conocer la forma de la distribución de los datos nos orientará a seleccionar las medidas de posición mas adecuadas, o decidir buscar algún recurso para corregir la asimetría, como es el uso de transformaciones, por ej. la logarítmica, en cuyo caso el antilogaritmo del promedio calculado con los datos transformados, será la media geométrica(0g).

$$\begin{aligned} \bullet g &= \sqrt[n]{(x_1 \cdot x_2 \cdot \dots \cdot x_n)} \\ &= \text{Antilg} \{ (\lg x_1 + \lg x_2 + \dots + \lg x_n) / n \} \end{aligned}$$

Ejemplo:

Si  $x_1 = 2$     $x_2 = 4$    y    $x_3 = 8$

$$\begin{aligned} \bullet g &= \sqrt[3]{2 \cdot 4 \cdot 8} = \sqrt[3]{64} = 4 \quad \text{ó} \\ &= \text{antilg} \{ \lg \text{ de } 2 + \lg \text{ de } 4 + \lg \text{ de } 8 \} / 3 \} \\ &= \text{antilg} \{ 0.30 + 0.60 + 0.90 \} / 3 \} \\ &= \text{antilg} \{ 0.60 \} = 4 \quad (\neq \bullet \text{ a que es } = 4.7) \end{aligned}$$

### Medidas de Variación

Veremos ahora que las medidas de posición solas no nos cuentan toda la historia.

Supongamos el caso de una señorita de 19 años que quiere hacerse socia de un club para conocer a señores de edad similar a la suya. Pregunta por el promedio de edad de los socios masculinos y le informan que es de 21 años.

Cuando ingresa se encuentra con muchos señores de 55 a 60 años con sus nietitos de 2 ó 3 años. Va a la secretaría a reclamar porque se siente engañada, pero le muestran que calculando el promedio de edades de una muestra de 6 individuos seleccionados en la piscina (55-3-1-60-4 y 3) es exactamente 21 años.

No le mintieron, pero la información que le dieron fué incompleta, ya que hubiera sido necesario acompañar el promedio con alguna medida de variación, que muestre cómo se distribuyen los valores alrededor del promedio.

El promedio no es todo, su información debe ser complementada con alguna medida de variación.

Para definir y calcular la medida de variación más usada vamos a utilizar los datos de la situación UNO ( figura 6 ), para ese conjunto de datos, el promedio es 4. Necesitaría ahora medir una distancia entre los datos y su promedio. Los valores a la izquierda del promedio van a tener su distancia con signo negativo y los que estén a la derecha del promedio van a tener su distancia con signo positivo, si hiciéramos la suma de esos desvíos para promediarlos veríamos que la suma se anula, porque como el promedio es el centro de gravedad del conjunto de datos el peso de los datos que se alejan por la izquierda será compensado por el peso de los datos que se alejan por la derecha; para evitar esto, se propone elevar los desvíos al cuadrado de modo que los valores negativos



se hagan positivos, el promedio de esos desvíos al cuadrado será la variancia ( $S^2$ ), cuya formula es la siguiente:

$$S^2 = \frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{n-1} = \frac{\sum x_i^2 - [\sum x_i]^2/n}{n-1}$$

Para UNO,  $S^2 = 1.33$  y  $S = \sqrt{S^2} = \sqrt{1.33} = 1.15$ .

El promedio resulta expresado en las mismas unidades de los valores de la variable, pero la variancia estará en unidades elevadas al cuadrado lo cual no tiene mucho sentido, por eso lo que se emplea en definitiva es el desvío estandar (la raíz cuadrada de la variancia) que se indica como S o SD y se expresa en las unidades originales.

Si a la Señorita que quería asociarse a un club con gente de su edad, le hubieran informado que  $\bar{x} = 21$ , con  $SD = 28$  otra hubiera sido la historia (y hablando de historia, la Señorita finalmente se adhirió a un club cuyos socios en promedio tienen  $\bar{x} = 21$  años con un  $SD = 2$  años).

La insuficiencia del promedio también puede verse con un toque de humor en la figura 7 extraída de pag.117 de <sup>2</sup>Estadística para las Ciencias Sociales<sup>2</sup> de Runyon Richard & Haber Audrey de Addison-Wesley Iberoamericana (1992)

Figura 7



«¡CAPITAN, TENGO ALGUNAS BUENAS Y MALAS NOTICIAS QUE DARLE. LAS MALAS NOTICIAS SON QUE PRIMERO NOS PASAMOS 150 METROS DEL BLANCO Y LUEGO NOS QUEDAMOS CORTOS EN 150 METROS. DESPUES NOS QUEDAMOS CORTOS EN 75 METROS Y DESPUES NOS PASAMOS EN 75 METROS. NI UN SOLO «\*!#» DISPARO DIO EN EL BLANCO. LA BUENA NOTICIA ES QUE, EN PROMEDIO, ESTAMOS PRECISAMENTE EN EL BLANCO!»

Vimos que las medidas de posición nos permiten comparar el lugar en que se encuentran dos distribuciones (así pudimos comparar la distribución de medidas de zapato en Argentina y en un país Asiático), ahora veremos que la medida de variación presentada nos permitirá comparar el grado de concentración de dos ó más distribuciones.

Veamos el caso de la comparación de tres marcas de aparatos de audio fabricados por tres empresas distintas. Se hace un estudio de mercado y sobre 20 partidas de cada marca se establece la duración postventa del aparato. Se obtienen tres distribuciones que

están centradas en aproximadamente 7 años (o sea que las tres marcas en promedio duran lo mismo), pero el DS de la marca A es de 1 año, para la marca B es de 3 años y para la marca C es de 1/2 año. Si compramos la marca B podemos tener suerte y el aparato nos puede durar 10 o más años pero también existe el riesgo de que dure 4 ó menos años, en cambio la vida útil de la marca C no se alejará demasiado de los 7 años.

Podemos hacer esta comparación del nivel de dispersión (o de concentración) en base a sus SD, pero esto es válido aquí, porque las distribuciones están centradas en el mismo lugar.

Supongamos ahora que tenemos un conjunto de perros que pesan promedio 4000 g con un desvío de 400 g y una población de ratas que pesan 100 g en promedio con un desvío de 10 g. Aparentemente el desvío de la población de perros es mucho mayor, pero si lo relativizamos con respecto al peso promedio vemos que 400g es el 10 % de 4000, al igual que 10g es el 10 % de 100 g.

Esta medida de variación relativa es el coeficiente de variación (CV):  $CV = (SD / \bar{O}) * 100$  (para expresarlo en %)

Las unidades en que están expresados el promedio y el desvío estandar se simplifican y queda una medida sin unidad que se transforma en porcentaje.

En UNO  $CV = [1.15 / 4] * 100 = 28.9 \%$  Esta medida de variación relativa permite comparar el nivel de dispersión de 2 ó más conjuntos de datos, aunque no estén centrados en el mismo lugar y aunque se hayan medido en distintas escalas (por ej. en Kgs y Libras)

# **"La interpretación de datos estadísticos como herramienta para la investigación periodística"**

José Inocente Rodríguez López  
Sociólogo Catedrático de la Facultad de  
Humanidades y Comunicación de la UCA.  
Investigador Social

josein01@gmail.com

## **EL ESPÍRITU INVESTIGATIVO**

- **Estar informado, al tanto de una temática**
- **Cuestionar la información, pedirle más**
- **Acceder a las fuentes fidedignas**
- **Anteponer la objetividad y relegar intereses personales, institucionales, políticos, etc.**
- **Incorporar la propia interpretación sin desvirtuar el dato**
- **Ser propositivo, aprovechar la posición personal y profesional para generar PROPUESTAS**

- **INFORMADOS PARA INFORMAR MEJOR**
- **CAPACITADOS PARA FILTRAR VERACIDAD**
- **ETICOS PARA NO REPRODUCIR DESINFORMACION**
- **SEGUROS PARA MINIMIZAR CONDICIONANTES EXTERNAS**
- **NO HACE FALTA SER MATEMATICO NI ESTADISTICO PARA SACARLES EL MAYOR PROVECHO**

- **Asi como internet, algunas fuentes ocultan mas de lo que informan**
- **El manejo de datos estadísticos propicia su manipulación**
- **No estar preparados propicia quedarnos en repetir**
- **Captar la intencionalidad pero además comprender la disposición de los datos y precisar lo que dicen para preguntarles lo que NO dicen**

## **MUESTRA Y REPRESENTATIVIDAD**

- Las estadísticas generalmente remiten a un fragmento del UNIVERSO: MUESTRA
- Casi ninguna fuente explica el tipo de muestra y el nivel de representatividad
- Fácil asumir veracidad de los datos y más aún cuando no consideramos que saber cómo se obtuvieron es igual de importante.

## **MUESTRA Y REPRESENTATIVIDAD**

- Margen de error: probable diferencia entre el resultado presentado y la realidad (censo)
- Nivel de confianza: posibilidad de agrupamiento de los datos, promedio, pocos datos extremos
- Levantamiento de la información
- Técnicas utilizadas para captar la información
- Características y compromiso de los aplicadores de esas técnicas

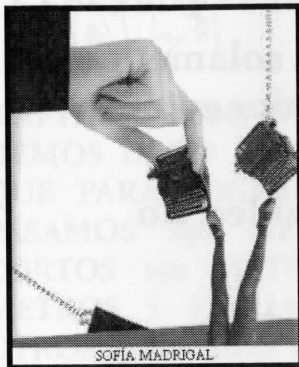
## TAMBIEN INFLUYE

- TIPO DE DATOS
- TIPO DE VARIABLES (CUANTITATIVAS, CUALITATIVAS, DISCRETAS, CONTINUAS...)
- INFERENCIAS ESTADISTICAS
- ELEMENTOS DE ESTADISTICAS DESCRIPTIVAS: PORCENTAJES, PROMEDIOS, TENDENCIAS
- INCLUSO EL TIPO DE GRAFICO ELEGIDO PARA REPRESENTAR LA INFORMACION

No temerles: es un lenguaje más

$$Media(X) = \frac{\sum_{j=1}^n X_j}{n}$$

$$S_x = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (X_j - Media(X))^2}{n}}$$



<input type="checkbox"/>	Juristas
<input type="checkbox"/>	periodistas
<input type="checkbox"/>	políticos
<input type="checkbox"/>	economistas
<input type="checkbox"/>	informáticos
<input type="checkbox"/>	empresa
<input type="checkbox"/>	universidad
<input type="checkbox"/>	otros

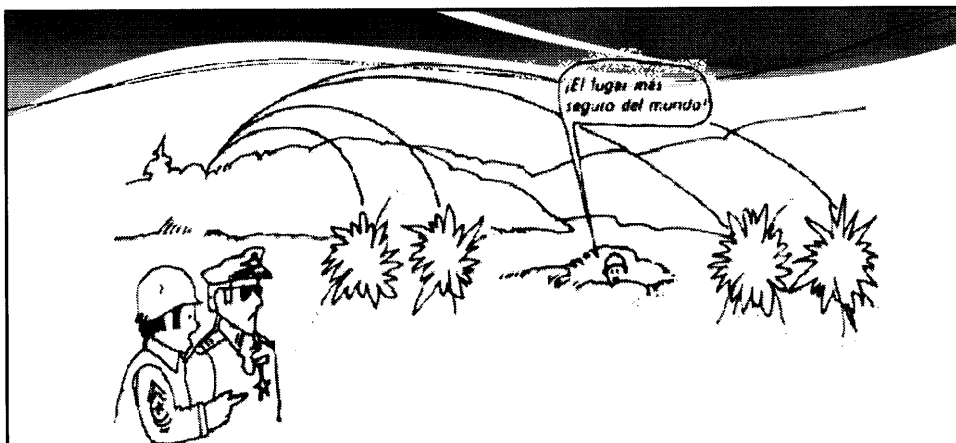
## **OTROS ELEMENTOS A CONSIDERAR**

- Ocasionalmente se presentan RANGOS que ocultan los datos precisos
- Ejemplo: Canastas Básicas; Cero a 5 años..., Cero puntos a 59 (Deficiente), etc.
- Otras veces se ARMAN variables dicotómicas a partir de DATOS NO CATEGORIZADOS
- Ejemplo: Pobres y No pobres, Urbano y Rural, Corrupto y No Corrupto
- Otras más se usan categorías erróneas.  
Ejemplo SEXO= MASCULINO Y FEMENINO

- Casos en que se utilizan porcentajes para muestras muy pequeñas.
- El 75% acepta la moción = Error si estamos hablando de menos de cien personas.
- Es preferible utilizar RAZONES= 3 de cada 4
- Distribución de Frecuencias solamente indica repetitividad de un valor en una variable
- Gráficos de pastel = Univariabes, no explicativos

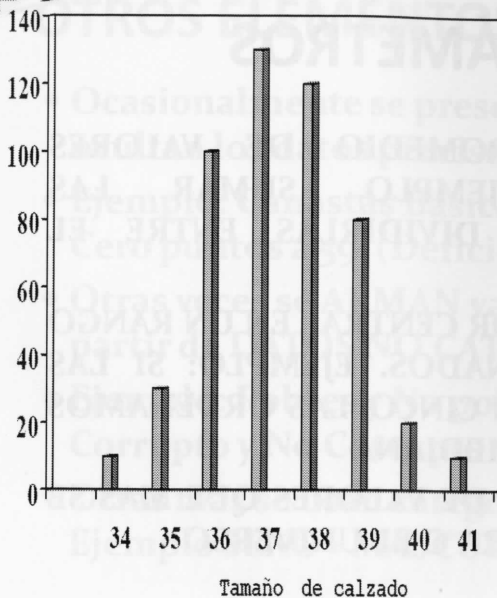
## ALGUNOS PARÁMETROS

- **MEDIA:** ES EL PROMEDIO DE VALORES NUMÉRICOS. EJEMPLO, SUMAR LAS CALIFICACIONES Y DIVIDIRLAS ENTRE EL TOTAL DE ELLAS
- **MEDIANA:** ES EL VALOR CENTRAL EN UN RANGO DE VALORES ORDENADOS. EJEMPLO: SI LAS CALIFICACIONES SON CINCO, LAS ORDENAMOS Y LA TERCERA ES LA MEDIANA
- **MODA:** ES EL GRUPO DE VALORES QUE MAS SE REPITE EN LA MUESTRA O EL UNIVERSO



¡CAPITAN! DEBO INFORMARLE QUE “EN PROMEDIO” HEMOS DADO EN EL BLANCO. LA MALA NOTICIA ES QUE PARA LOGRAR ESE PROMEDIO PRIMERO NOS PASAMOS 150 METROS, LUEGO NOS QUEDAMOS CORTOS 150 METROS; DESPUÉS NOS PASAMOS 75 METROS Y FINALMENTE NOS QUEDAMOS CORTOS OTROS 75 METROS. NI UN DISPARO DIO EN EL BLANCO





Un hábito y error común en los informes estadísticos es que generalmente se repite lo que se ve en el gráfico y no se procede a interpretarlo y explicarlo como debería ser

## GRAFICOS Y TABLAS

- RECURSO COMUNICATIVO ENTRE AUTOR Y LECTOR
- COMUNICADOR SOCIAL ACCEDE A LA INFORMACION PARA TRANSMITIRLA REFLEXIVAMENTE
- Pero las gráficas y tablas no son buenas por sí mismas; también pueden empeorar la situación. (David A. Acosta S.)

## **GRÁFICOS ESTADÍSTICOS**

Es la representación en el plano, de la información estadística, obtener una impresión visual global del material presentado, que facilite su rápida comprensión. Alternativa a las tablas para representar distribuciones de frecuencias.

Algunos requisitos recomendables:

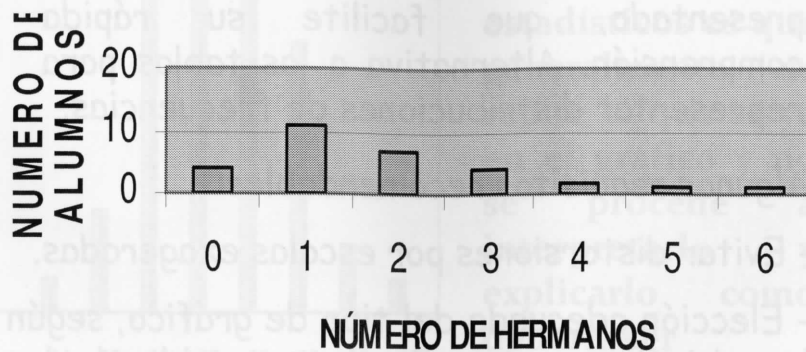
- Evitar distorsiones por escalas exageradas.
- Elección adecuada del tipo de gráfico, según los objetivos y tamaño de recorrido de las variables.

## **TIPOS DE GRÁFICOS ESTADÍSTICOS**

### **Gráfico de Barras Separadas:**

Se utilizan para representar la distribución de frecuencias de variables discretas. Cada categoría de la variable se representa por una barra, cuyo largo indica la frecuencia de observaciones en dicha categoría. Todas las barras deben ser de igual ancho y estar igualmente espaciadas.

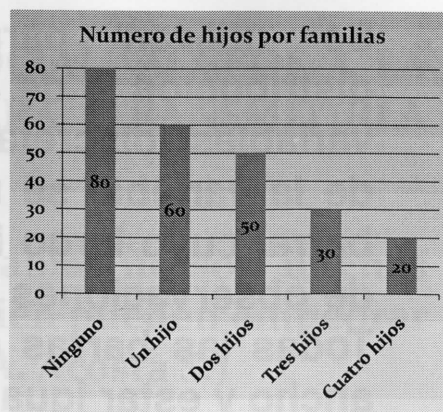
### NÚMERO DE HERMANOS DE LOS ALUMNOS DE UN CURSO



### Variables Discretas

Número de hijos	Número de familias
0	80
1	60
2	50
3	30
4	20

### Gráfico de Barras separadas



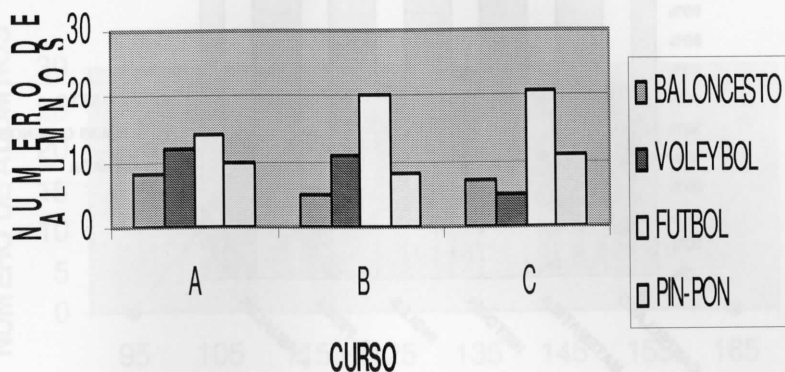
### También llamado Gráfico de Barras Agrupadas

Se utiliza para representar la distribución de dos variables discretas, para comparar dos o más series, para comparar valores entre categorías con mayor facilidad.

**EJEMPLO:** La siguiente información corresponde al deporte favorito de los alumnos de 5° nivel de cierto Centro educativo

	A	B	C
BALONCESTO	8	5	7
VOLEYBOL	12	11	5
FUTBOL	14	20	21
PIN-PON	10	8	11
TOTAL	44	44	44

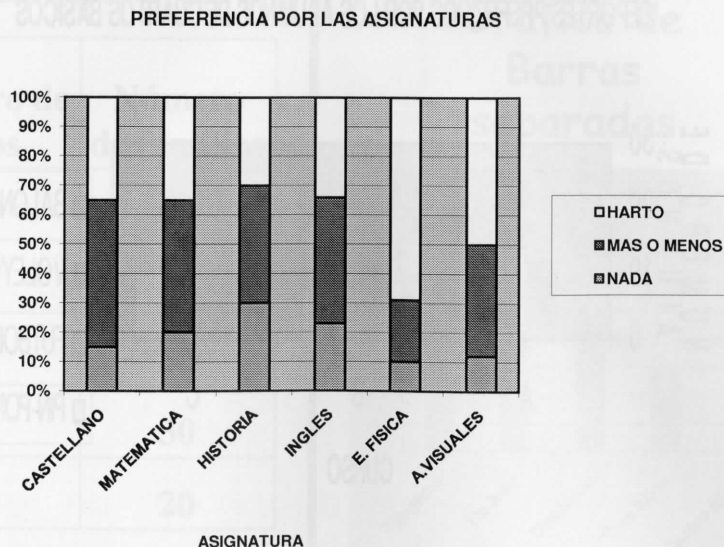
DEPORTES PREFERIDOS POR LOS ALUMNOS DE CUARTOS BASICOS



**Gráficos de barras apiladas:** Se usan para mostrar las relaciones entre dos o más series con el total. Las barras pueden ser verticales u horizontales

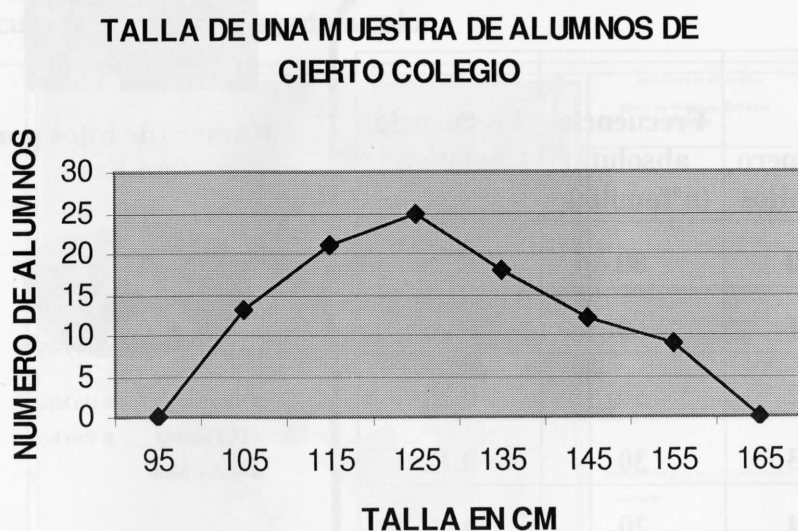
También es llamado **Gráfico de Barras Divididas**

Se utiliza para representar la distribución de dos variables discretas, con el objeto de efectuar comparaciones con mayor facilidad.



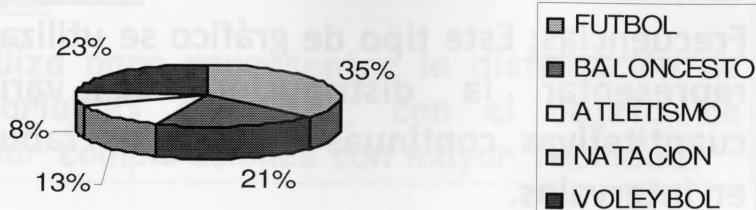
**Gráficos de líneas:** se representan los valores de los datos en dos ejes cartesianos ortogonales entre sí. Se pueden usar para representar una serie o dos a más series. Estos gráficos se utilizan para representar valores con grandes incrementos entre sí.

También es conocido como **Polígono de Frecuencias:** Este tipo de gráfico se utiliza para representar la distribución de variables cuantitativas continuas o discretas tabuladas en intervalos.



**Gráficos circulares o Sectoriales:** nos permiten ver la distribución interna de los datos que representan un hecho, en forma de porcentajes sobre un total. Se suele separar el sector correspondiente al mayor o menor valor, según lo que se desee destacar. Pueden ser en dos o en tres dimensiones.

**DEPORTE FAVORITO DE LOS ALUMNOS DE UN CURSO**

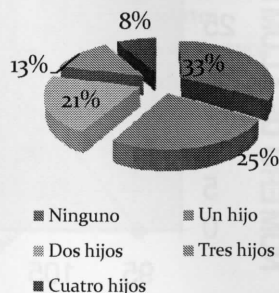


## Variables Discretas

Número de hijos	Frecuencia absoluta (n°familias)	Frecuencia relativa
0	80	0.32
1	60	0.24
2	50	0.20
3	30	0.12
4	20	0.08

### Gráfico Sectorial

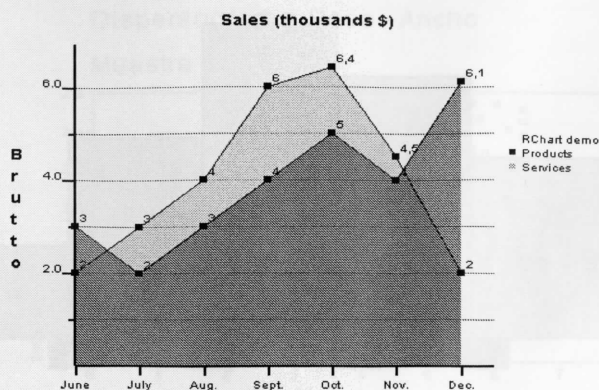
**Número de hijos por familias**



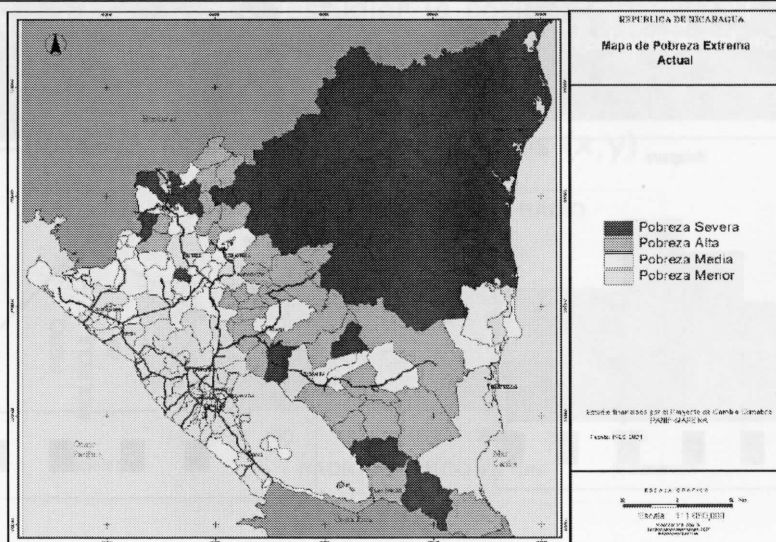


## Gráficos de Áreas

En estos tipos de gráficos se busca mostrar la tendencia de la información generalmente en un período de tiempo. Pueden ser para representar una serie, para representar dos o más series, en dos dimensiones o en tres dimensiones.

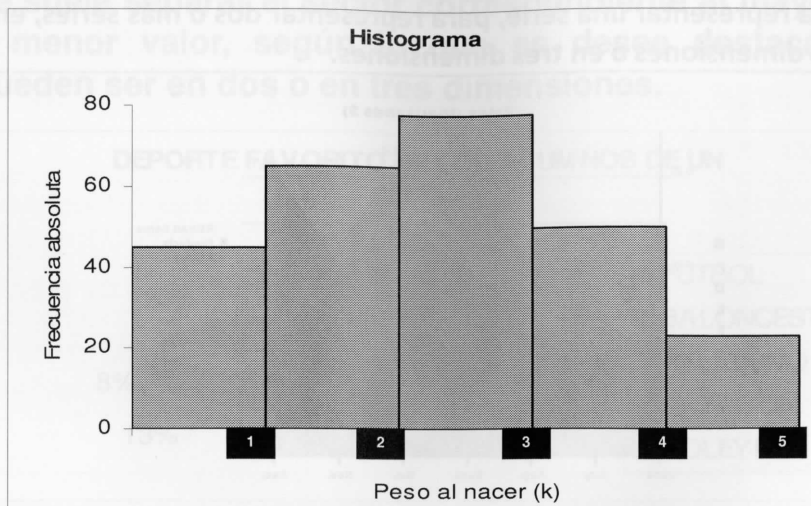


**Cartogramas:** se utilizan para mostrar datos sobre una base geográfica. La densidad de datos se puede marcar por círculos, sombreado, rayado o color.



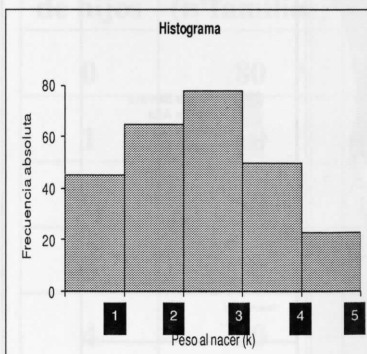


**Histograma:** se utiliza para representar variables continuas o cuantitativas discretas tabuladas en intervalos.

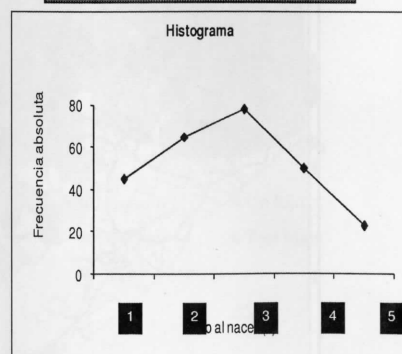


## Variables Cuantitativas tabuladas en intervalos

**Histograma  
(Con los intervalos)**



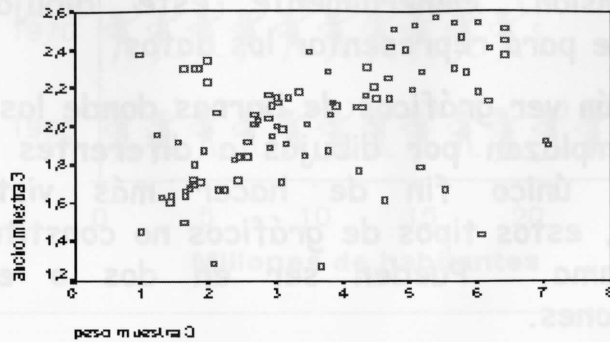
**Polígono de Frecuencia  
(Con las medias de cada  
intervalo)**



**Los dispersogramas** son gráficos que se construyen sobre dos ejes ortogonales de coordenadas, llamados cartesianos, cada punto corresponde a un par de valores de datos de un mismo elemento o suceso.

Dispersograma Peso - Ancho

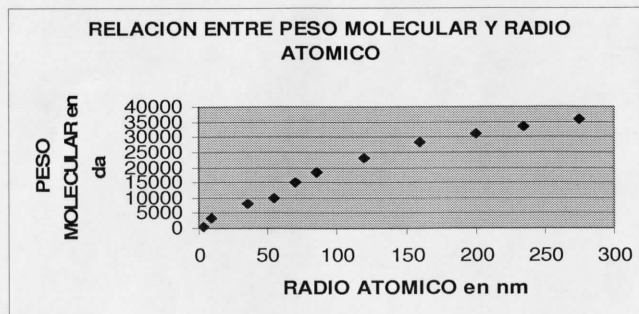
Muestra 3



También es llamado Diagrama de Dispersión

Se utilizan para estudiar la posible asociación entre dos variables cuantitativas.

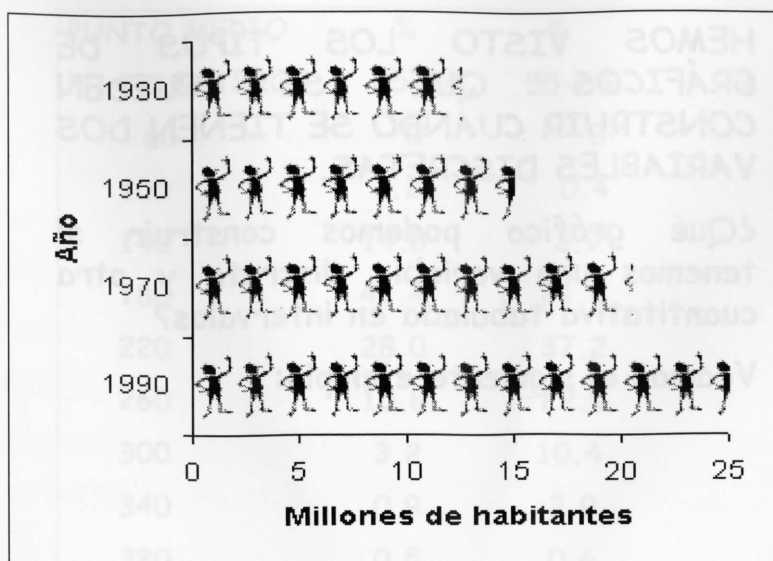
En este tipo de gráficos se representan las observaciones en pares ordenados (x,y)



Los Pictogramas: son una forma de representar la información mediante dibujos de los objetos que son motivo de estudio, con un formato tal que de una idea rápida y visual, de la distribución de frecuencias. Son especialmente útiles para fines publicitarios por ser atractivos y de fácil comprensión. Generalmente este dibujo debe cortarse para representar los datos.

Es común ver gráficos de barras donde las barras se reemplazan por dibujos a diferentes escalas con el único fin de hacer más vistoso el gráfico, estos tipos de gráficos no constituyen un pictograma. Pueden ser en dos o en tres dimensiones.





### OBSERVACIÓN:

Cuando los tamaños de muestra son distintos siempre se debe construir un gráfico con las frecuencias relativas (%).

Si los tamaños de muestra fueran iguales da lo mismo si el gráfico lo construimos con las frecuencias absolutas o relativas.

	A	B	C
BALONCESTO	8	5	7
VOLEYBOL	12	11	5
FUTBOL	14	20	21
PIN-PON	10	8	11
TOTAL	44	44	44

HEMOS VISTO LOS TIPOS DE GRÁFICOS QUE SE PUEDEN CONSTRUIR CUANDO SE TIENEN DOS VARIABLES DISCRETAS.

¿Qué gráfico podemos construir si tenemos una variable discreta y otra cuantitativa tabulada en intervalos?

Veamos el siguiente ejemplo:

Niveles de colesterol en hombres de 25 a 34 años y de 55 a 64 años de edad.

	25 -34 años	55-64 años
Nivel de Colesterol	Frecuencia absoluta	Frecuencia absoluta
(mg/100 ml)	(N° de hombres)	(N° de hombres)
80-120	13	5
120-160	150	48
160-200	442	265
200-240	299	458
240-280	115	281
280-320	34	128
320-360	9	35

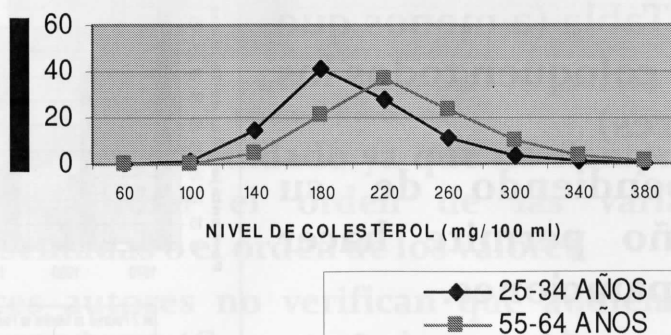


Compare la distribución de frecuencias de ambas muestras. Para esto construya sólo un **GRÁFICO**

PUNTO MEDIO	%	%
N. COLESTEROL	25-34	55-64
60	0	0
100	1.2	0.4
140	14.0	3.9
180	41.4	21.6
220	28.0	37.2
260	10.8	22.9
300	3.2	10.4
340	0.9	2.9
380	0.5	0.6

### POLIGONO DE FRECUENCIAS

#### NIVEL DE COLESTEROL DE HOMBRES DE DOS GRUPOS ETARIOS





### Gráfico de Series de Tiempo

El tiempo es un factor importante que contribuye a la variabilidad observada en los datos.

Una **serie de tiempo**, o **secuencia de tiempo**, es un conjunto de datos en donde las observaciones se registran en el orden en que ocurren.

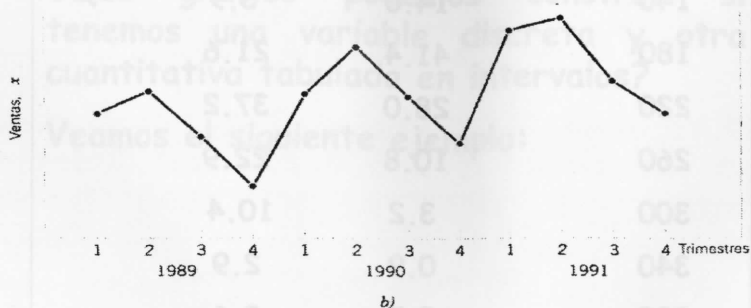
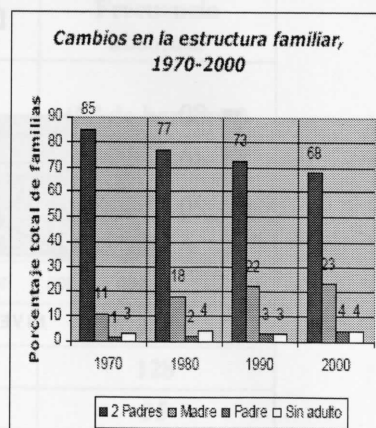


Figura 1-18 Ventas de una compañía por año a) y por trimestre b).

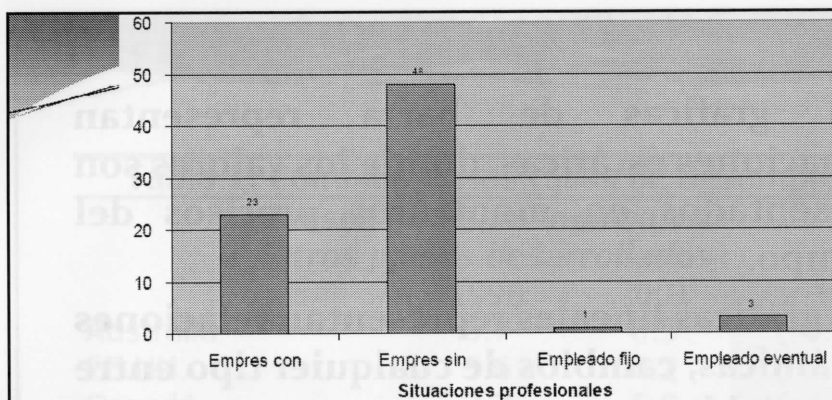
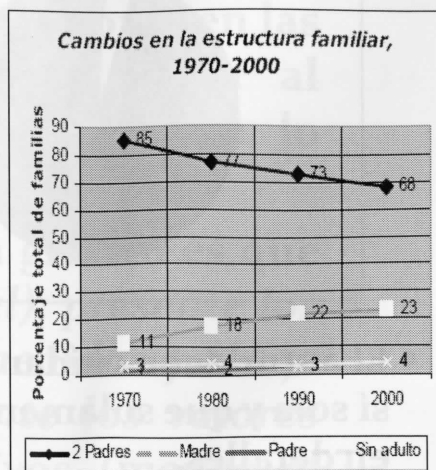
## OPCIONES ACORDES A PROPÓSITOS

- GRÁFICA DE BARRAS
- Es menos precisa que una Tabla (a menos que se le coloquen todos los valores)
- Dependiendo de su diseño permite hacer comparaciones.
- Procura Menor trabajo para el lector.



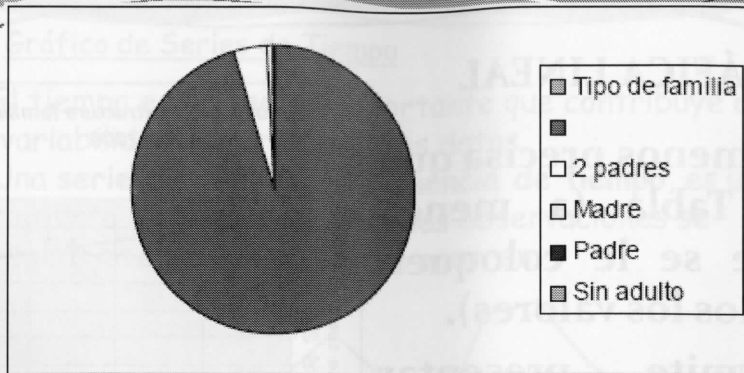
- **GRÁFICA LINEAL**

- Es menos precisa que la Tabla (a menos que se le coloquen todos los valores).
- Permite presentar tendencias.
- Procura Menor trabajo para el lector.



- Debe leerse con cuidado ya que no siempre los autores cuidan el orden de las variables representadas o el orden de los valores
- A veces autores no verifican que audiencia o lectores de gráficos manejen ese lenguaje o estén familiarizados con lectura de ese recurso





- El autor debe cuidar que la gráfica hable por sí sola y que solamente requiera profundizar en detalles.
- Evitar confusiones y omisiones como el ejemplo

- Las gráficas de barra representan situaciones estáticas, donde los valores son presentados en momentos precisos del tiempo.
- Las gráficas lineales representan relaciones dinámicas, cambios de cualquier tipo entre las variables.
- Las gráficas de pastel no siempre son recomendables, por su extrema sencillez. El lector puede quedar con mas preguntas que claridad de la información

- Tanto en los gráficos como en las Tablas es adecuado apoyar al lector poniendo en relieve lo medular
- Lo correcto en un gráfico es que el Eje x(horizontal): presente los valores que son medidos y el Eje y(vertical): presente los valores que son progresivos (menos el tiempo).

**Tabla 1. Cambios en las tasas de desempleo**

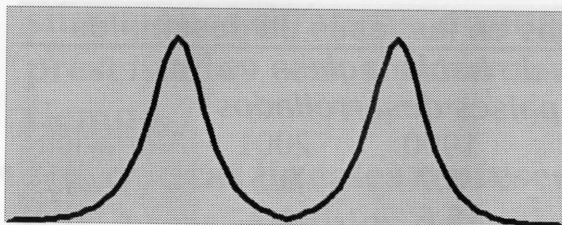
*Países de habla inglesa vs.  
otros países desarrollados*

	1990	2001	Variación
Australia	6.7	6.5	(-0.2)
EE.UU.	5.6	4.2	(-1.4)
Canadá	7.7	5.9	(-1.8)
Reino Unido	6.9	5.1	(-1.8)
Francia	9.1	8.8	(-0.3)
Japón	2.1	4.8	2.7
Italia	7.0	9.9	2.9
Alemania	5.0	8.1	3.1
Suecia	1.8	5.5	3.3

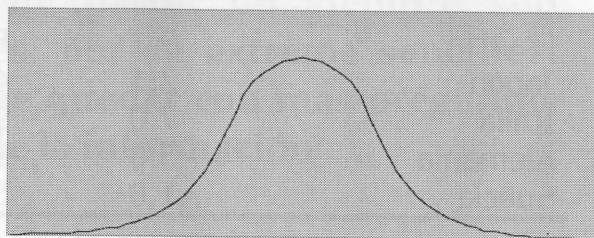
## RECOMENDACIÓN AL INTERPRETAR GRÁFICO

- Centrar la atención en los valores más elevados
- Visualizar comparación entre barras o secciones
- Identificar tendencias si los valores están ordenados
- Identificar simetrías y asimetrías
- Captar ubicación de sesgos o “colas”

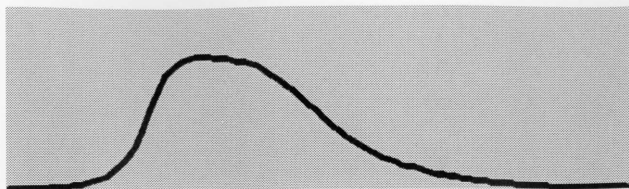
Histograma simétrico bimodal



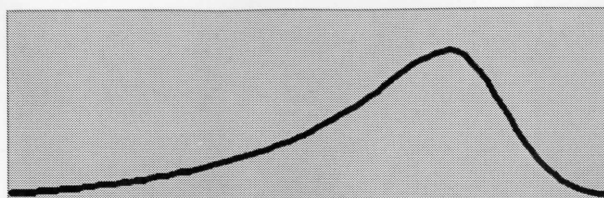
Histograma unimodal simétrico



**Histograma unimodal asimétrico a  
la derecha**



**Histograma unimodal asimétrico a  
la izquierda**



**GRACIAS POR SU ATENCION**

**TODOS SUS COMENTARIOS  
SON MUY VALIOSOS**



## VALORES QUE PROMUEVE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

Nuestra educación promueve prioritariamente los siguientes valores:

- a) AMOR, en un mundo egoísta e indiferente
- b) JUSTICIA, frente a tantas formas de injusticia y exclusión
- c) PAZ, en oposición a la violencia
- d) HONESTIDAD, frente a la corrupción
- e) SOLIDARIDAD, en oposición al individualismo y a la competencia
- f) SOBRIEDAD, en oposición a una sociedad basada en el consumismo
- g) CONTEMPLACIÓN Y GRATUIDAD, en oposición al pragmatismo y al utilitarismo

*(Proyecto Educativo Común de la  
Compañía de Jesús en América Latina)*



Universidad Jesuita

**Facultad de  
Humanidades y Comunicación**

